

Luonnon monimuotoisuuden ja vesien- ja merenhoidon tavoitteiden edistäminen maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa

**Sanna-Riikka Saarela, Topi Turunen, Uula Saastamoinen, Anne Raunio,
Petri Ahlroth, Samuli Korpinen, Turo Hjerppe ja Kirsi Kostamo**



Luonnon monimuotoisuuden ja vesien- ja merenhoidon tavoitteiden edistäminen maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa

**Sanna-Riikka Saarela, Topi Turunen, Uula Saastamoinen, Anne Raunio,
Petri Ahlroth, Samuli Korpinen, Turo Hjerppe ja Kirsi Kostamo**



Suomen ympäristökeskuksen raportteja 28 | 2020

Suomen ympäristökeskus

Ympäristöpolitiikkakeskus

Kirjoittajat: Sanna-Riikka Saarela, Topi Turunen, Uula Saastamoinen, Anne Raunio,
Petri Ahlroth, Samuli Korpinen, Turo Hjerppe ja Kirsi Kostamo

Vastaava erikoistoimittaja: Jari Lyytimäki

Rahoittaja/toimeksiantaja: Ympäristöministeriö

Julkaisija ja kustantaja: Suomen ympäristökeskus (SYKE)

Latokartanonkaari 11, 00790 Helsinki, puh. 0295 251 000, syke.fi

Taitto: Uula Saastamoinen

Kannen kuva: Sanna-Riikka Saarela

Julkaisu on saatavana veloituksetta internetistä: www.syke.fi/julkaisut | helda.helsinki.fi/syke sekä
ostettavissa painettuna SYKEN verkkokaupasta: syke.omapumu.com

ISBN 978-952-11-5186-6 (PDF)

ISBN 978-952-11-5185-9 (nid.)

ISSN 1796-1726 (verkkoj.)

ISSN 1796-1718 (pain.)

Julkaisuvuosi: 2020

Tiivistelmä

Luonnon monimuotoisuuden ja vesien- ja merenhoidon tavoitteiden edistäminen maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa

Selvityksessä käsitellään, miten alueidenkäytön suunnittelun tai muunlaisin erityisesti maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL) kytkeytyvin keinoin olisi mahdollista nykyistä paremmin edistää luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vahvistamista ja luonnonarvojen säilyttämistä sekä vesien- ja merenhoidon ympäristötavoitteita. Selvityksessä annetaan suosituksia MRL:n kokonaisuudistusta varten.

MRL on maankäytön suunnittelua ja rakentamista koskeva yleislaki, jonka tavoitteena on erilaisten maankäyttömuotojen yhteensovittaminen. Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen on pitkällä tähtäimellä edellytys monien muiden tavoitteiden (ekosysteemipalvelut, terveys, viihtyvyys) saavuttamiselle, minkä vuoksi se tulisi ottaa huomioon MRL:n prosesseissa. Käytännössä maankäyttöratkaisuilla on merkittävä vaikutus luonnon monimuotoisuuteen, joten MRL:n tulisi sisältää konkreettisia velvoitteita luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi ja vahvistamiseksi. Velvoitteita voitaisiin selvityksen mukaan vahvistaa esimerkiksi tarkentamalla kaavojen laadullisia vaatimuksia ja viheryhteyksien osoittamista. Lisäksi on tarpeen kehittää kaavaselvityksiä, -merkintöjä ja -määräyksien sekä uudenlaisia keinoja, kuten ekologista kompensatiota ja luontopohjaisia ratkaisuja.

Vesien- ja merenhoidon tavoitteiden edistäminen on ollut tähän asti vaihtelevaa MRL:n keinovalikoiman puitteissa. Niiden käsittely MRL:n yhteydessä on koettu hieman vieraaksi, minkä voi osaksi tulkita johtuvan siitä, että MRL:ssa ei merialuesuunnittelua koskevien säännösten lisäksi suoraan säännellä vesien- ja merenhoidon tavoitteiden edistämistä. Vesien- ja merenhoidon tavoitteita voitaisiin edistää MRL:ssa sisällyttämällä niitä kaavojen laadullisiin vaatimuksiin ja valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sekä sääntelemällä yhteydestä lakiin vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä. Lisäksi tavoitteita voitaisiin edistää kehittämällä kaavaselvityksiä sekä kaavamerkintöjä ja -määräyksiä.

ELY-keskuksien valitusoikeuden poistamisen paikallisissa asioissa on koettu heikentäneen niin luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kuin vesien- ja merenhoidon tavoitteiden huomioon ottamista alueidenkäytön suunnittelussa. Tästä syystä lakia tulisi muuttaa niin, että ELY-keskuksen tehtävät ulotetaan jälleen koskemaan myös muita kuin valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita.

MRL:lla voidaan usein vaikuttaa erilaisiin substanssilainsäädännön tavoitteisiin, vaikka MRL mielletäänkin usein yleiseksi suunnittelulaiksi. Sisällyttämällä luonnon monimuotoisuutta sekä vesien- ja merenhoitoa koskevia säännöksiä MRL:in edistetään päätöksenteon ennakoitavuutta ja lainsäädäntökokonaisuuksien välistä koherenssia. Lisäksi MRL:n soveltamiskäytännöillä voidaan merkittävästi edistää luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vahvistamista sekä vesien- ja merenhoidon ympäristötavoitteita.

Asiasanat: alueidenkäytön suunnittelu, rakentaminen, maankäyttö- ja rakennuslaki, luonnon monimuotoisuus, vesienhoito, merenhoito

Sammandrag

Främjandet av den biologiska mångfalden och målen för vatten- och havsvården i totalreformen av markanvändnings- och bygglagen

I utredningen behandlas hur det är möjligt att bättre än i nuläget främja tryggheten och stärkandet av den biologiska mångfalden och bevarandet av naturvärdena samt miljömålen för vatten- och havsvården med hjälp av planering av områdesanvändningen eller andra metoder som är kopplade särskilt till markanvändnings- och bygglagen (MBL). I rapporten ges rekommendationer för totalreformen av MBL.

MBL är en allmän lag om planering av markanvändning och byggande, vars syfte är att samordna olika markanvändningsformer. Tryggheten av den biologiska mångfalden är på lång sikt en förutsättning för att uppnå många andra mål (ekosystemtjänster, hälsa, trivsel), och bör därför beaktas i MBL-processerna. I praktiken har markanvändningslösningarna betydande konsekvenser för den biologiska mångfalden, och därför bör MBL innehålla konkreta skyldigheter för att trygga och stärka den. Enligt utredningen kan skyldigheterna stärkas till exempel genom att precisera kraven på planernas kvalitet och hur grönförbindelser ska anvisas. Dessutom är det nödvändigt att utveckla planutredningar, planbeteckningar och planbestämmelser samt nya metoder, såsom ekologisk kompensation och naturbaserade lösningar.

Främjandet av målen för vatten- och havsvården har hittills varit varierande inom ramen för de metoder som föreskrivs i MBL. Att behandla dem i anslutning till MBL har upplevts som något främmande, vilket delvis kan tolkas som att MBL, utöver bestämmelserna om havsområdesplanering, inte direkt reglerar främjandet av målen för vatten- och havsvården. I MBL kunde man främja målen för vatten- och havsvården genom att inkludera dem kraven på planernas kvalitet och de riksomfattande målen för områdesanvändningen samt genom att införa bestämmelser om kopplingen till lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen. Dessutom kan målen främjas genom att utveckla planutredningarna samt planbeteckningarna och planbestämmelserna.

Avskaffandet av NTM-centralernas besvärsmöjlighet i lokala ärenden har upplevts försvaga möjligheterna att beakta såväl tryggheten av den biologiska mångfalden som målen för vatten- och havsvården i planeringen av områdesanvändningen. Därför borde lagen ändras så att NTM-centralens uppgifter åter utvidgas till att gälla även andra än riksomfattande frågor och betydande landskapsfrågor.

MBL kan ofta påverka olika mål i substanslagstiftningen, även om MBL ofta betraktas som en allmän planeringslag. Genom att inkludera bestämmelser om biologisk mångfald och vatten- och havsvård i MBL främjas förutsägbarheten i beslutsfattandet och koherensen mellan lagstiftningshelheterna. Dessutom kan tillämpningen av MBL avsevärt bidra till att trygga och stärka den biologiska mångfalden samt miljömålen för vatten- och havsvården.

Nyckelord: planering av områdesanvändning, byggande, markanvändnings- och bygglagen, biologisk mångfald, vattenvård, havsvård

Abstract

Promotion of biodiversity, river basin management and marine strategy objectives in the overall reform of the Land Use and Building Act

The report examines how land use planning or other instruments, particularly linked to the Land Use and Building Act (MRL), could better promote the safeguarding and strengthening of biodiversity as well as the environmental objectives of river basin management and marine strategy. The report provides recommendations for the overall reform of the Land Use and Building Act.

The MRL is a *lex generalis* on land use planning and building, and its aim is different forms of land use. The safeguarding of biodiversity is a prerequisite for achieving many other long-term objectives (ecosystem services, health, comfort) and should therefore be taken into account in the MRL's procedures. In practice, land use solutions have a significant impact on biodiversity, so the MRL should include concrete obligations for the safeguarding and strengthening of biodiversity. According to the report, the obligations could be reinforced, for example, by specifying the qualitative requirements of plans and by indicating green connections. In addition, new planning studies, plan symbols and planning regulations, as well as methods such as ecological compensation and nature-based solutions must be developed further.

The promotion of objectives of river basin management and marine strategy has thus far varied within the framework of the Land Use and Building Act's range of instruments, and their treatment in connection with the Land Use and Building Act has been perceived to be slightly foreign in nature. This is partly due to the fact that, in addition to the provisions on maritime spatial planning, the Act does not directly include provisions on the promotion of water and marine resources management objectives. The objectives of river basin management plans and marine strategy could be promoted in the Land Use and Building Act by including them in the qualitative requirements of plans and in national land use objectives, and by adding provisions that connect it to the Act on the Organisation of River Basin Management and the Marine Strategy. In addition, the objectives could be promoted by developing the plan reports and the plan symbols and regulations of the plan.

It is believed that the elimination of the right of appeal of Centres for Economic Development, Transport and the Environment (ELY-centres) in local matters has weakened the consideration of safeguarding biodiversity and the objectives of water and marine resources management in land use planning. For this reason, the MRL should be amended so that the tasks of the ELY Centre are extended once again to also cover matters that are not of national importance or of great significance regionally.

The MRL can often be used to influence various objectives of substance legislation, even though the Act is often considered to be a planning act. Including provisions on biodiversity and water and marine resources management in the Land Use and Building Act will promote the predictability of decision-making and coherence between different legal frameworks. In addition, the Land Use and Building Act's application practices can significantly contribute to the safeguarding and strengthening of biodiversity and to the environmental objectives of river basin management and marine strategy.

Keywords: Land use planning, construction, Land Use and Building Act, biodiversity, river basin management, marine strategy

Sisällys

Tiivistelmä	3
Sammandrag	4
Abstract	5
1 Johdanto	7
2 Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus	8
3 Selvityksessä käytetyt aineistot ja menetelmät	10
4 Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja vahvistaminen	12
4.1 Luonnon monimuotoisuuden tila ja turvaamisen haasteet	12
4.2 Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen nykysääntelyssä	13
4.3 Suosituksia MRL:n ja muiden ohjauskeinojen kehittämiseksi	14
4.3.1 Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja vahvistamisen tavoite maakuntakaavoituksessa	15
4.3.2 MRL 197 §:n tarkentaminen	17
4.3.3 Vieraslajien torjunta rakennuslupaprosessissa	17
4.3.4 Suunnittelukäytäntöjen ja toimintakulttuurin kehittäminen	18
5 Vesien- ja merenhoidon edistäminen	21
5.1 Vesien- ja merenhoidon nykytila ja haasteet	21
5.2 Vesien- ja merenhoidon turvaaminen nykysääntelyssä	22
5.3 Suosituksia MRL:n ja muiden ohjauskeinojen kehittämiseksi	24
5.3.1 Kaavojen laadulliset vaatimukset	25
5.3.2 Vesienhoitosuunnitelmien ja merenhoitosuunnitelman huomioon ottaminen	25
5.3.3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	26
5.3.4 Suunnittelukäytäntöjen ja toimintakulttuurin kehittäminen	26
6 ELY-keskusten roolin kehittäminen	27
7 Loppupäätelmät	28
Lähteet	32
Sanasto	34

1 Johdanto

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) uudistuksen pää tavoitteita ovat hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Lisäksi on otettava huomioon yhdyskuntarakenteen sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys. Kokonaisuudistus käynnistyi jo Juha Sipilän hallituksen aikana, jolloin asetettiin mm. parlamentaarinen seurantaryhmä, ympäristöministeriön vetämä, lainsäädäntöä valmisteleva työryhmä, kuusi eri teemoihin keskittyvää valmistelujaostoa sekä laaja sidosryhmäfoorumi. Lausuntokierros hallituksen esityksen luonnoksesta on tarkoitus käynnistää vuoden 2021 alussa ja hallituksen esitys on tarkoitus viedä eduskunnan käsittelyyn syyskaudella 2021.

Nykyisestä alueiden käytön sääntelystä löytyy jonkin verran luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vahvistamista koskevia kirjauksia. Luonnon monimuotoisuuden edistämisen ja alueidenkäytön suunnittelun välisten vahvempien yhteyksien rakentaminen ovat kuitenkin nousseet viime vuosina useissa selvityksissä (Similä ym. 2017, Paloniemi ym. 2019 a ja b) ja niihin on kiinnitetty huomiota myös MRL-kokonaisuudistuksen alkuvaiheissa. Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kysymykset ovat ajankohtaisia myös esimerkiksi käynnistyneiden luonnonsuojelulain (1096/1996, LSL) uudistuksen ja Helmi-elinympäristöohjelman (<https://www.ym.fi/helmi>) myötä. Uudemmassa keinovalikoimasta viime aikoina ovat olleet esillä erityisesti ekologinen kompensaatio ja luontopohjaiset ratkaisut. Jotta kompensatiomenettelyä voidaan kehittää, tarvitaan kuitenkin tutkimustietoa luontotyyppien kompensoitavuuden lisäksi myös eri luontotyyppisiin kohdistuvista käyttöpaineista (Suvantola ym. 2018). Luontopohjaiset ratkaisut (kestävällä tavalla luontoon tukeutuvat ratkaisut, kuten esimerkiksi hulevesien imeyttämisen alueiden varaaminen) voivat tarjota yhdellä kertaa ratkaisuja luonnon monimuotoisuuden edistämiseksi sekä vesien- ja merenhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiselle.

Vesien- ja merenhoidon ympäristötavoitteiden avulla pyritään vähentämään haitallisia vaikutuksia niistä ihmistoimista, jotka heikentävät ympäristön tilaa tai estävät hyvän tilan saavuttamista. Näiden tavoitteiden ja MRL:n yhteyksiä on viime aikoina pohdittu muun muassa merialuesuunnitteluun, vesienhoitosuunnitelmiin ja tiettyjen maakuntien kaavoitukseen liittyen. MRL:ssä itsessään on vain epäsuoria vesien- ja merenhoidon tavoitteita koskevia kirjauksia. Merialuesuunnittelua koskeva lainsäädäntö on kuitenkin selkeä, sillä se on kirjoitettu suoraan MRL:iin, ja sitä tehdään ensisijaisesti maakunnissa. MRL:n mukaan merialuesuunnittelun tulee edistää meren hyvän tilan saavuttamista eli merenhoidon tavoitetta.

Tässä selvityksessä esiteltävän MRL Lumovesi -hankkeen tavoitteena oli selvittää, miten alueidenkäytön suunnittelun tai muunlaisin erityisesti MRL:iin kytkeytyvin keinoin (esimerkiksi toimintakulttuuri) olisi mahdollista entistä paremmin edistää luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vahvistamista ja luonnonarvojen säilyttämistä sekä vesien- ja merenhoidon ympäristötavoitteita. Hankkeen tarkoituksena oli tuottaa konkreettisia ehdotuksia MRL:iin. Selvitys on toteutettu ympäristöministeriön rahoituksella 11/2019-05/2020.

Selvityksen tekijöinä toimivat Sanna-Riikka Saarela (FM, ryhmäpäällikkö, SYKEN ympäristöpolitiikkakeskus), Topi Turunen (OTT, tutkija, SYKEN ympäristöpolitiikkakeskus), Uula Saastamoinen (FM, tutkija, SYKEN ympäristöpolitiikkakeskus), Anne Raunio (FM, ryhmäpäällikkö, SYKEN biodiversiteettikeskus), Petri Ahlroth (FT, johtaja, SYKEN biodiversiteettikeskus), Samuli Korpinen (FT, dos, tutkimuspäällikkö, SYKEN merikeskus), Kirsi Kostamo (FT, dos., Johtava tutkija, SYKEN merikeskus) ja Turo Hjerpe (FM, tutkija, SYKEN vesikeskus).

2 Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus

MRL koskee alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen ohjausta. Vuonna 2000 voimaan tulleen lakiin on tehty sen voimassaolonaikana lukuisia muutoksia. Taulukkoon 1 on tiivistetty nykyinen MRL:n keinovalikoima, joka muodostanee vahvan pohjan myös uudistukselle. MRL:n keinovalikoiman voi karkeasti jakaa kolmeen luokkaan: 1) suunnitteluinstrumentit, 2) luvat ja 3) muut keinot. Monet MRL:n keinot eivät sijoitu selvästi yhteen kolmesta luokasta, mutta tyypittely voi auttaa MRL-kokonaisuuden hahmottamisessa. Esimerkiksi suunnittelutarvealueeksi osoittamisella on vaikutuksia mm. rakennusluvan edellytyksiin ja tältä osin se voitaisiin nähdä osaksi lupamenettelyitä. Jaottelu on tehty nykyisten keinojen jäsentämisen helpottamiseksi, eikä se suoraan vaikuta esimerkiksi selvityksen johtopäätöksiin tai suosituksiin. Suunnitteluinstrumentteihin kuuluvat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT), maakuntakaavat, yleiskaavat, asemakaavat, ranta-alueiden kaavoitus, tuulivoimarakentamista koskevat kaavat sekä merialuesuunnittelu. Voimassa olevassa MRL 5, 28, 39 ja 54 §:issä¹ säädetään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden, maakuntakaavan, yleiskaavan ja asemakaavan sisältövaatimuksista ja tavoitteista.

Taulukko 1. MRL:n keinovalikoima.

Suunnitteluinstrumentit	Lupamenettelyt	Muut keinot
Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT)	Rakennuslupa	Kunnan rakennusjärjestys
Maakuntakaavoitus	Toimenpidelupa	Suunnittelutarvealueeksi osoittaminen
Yleiskaavoitus	Maisematyö lupa	Kansalliset kaupunkipuistot
Asemakaavoitus	Poikkeamisluvat	Kehittämisaalueet
Ranta-alueiden kaavoitus	Suunnittelutarveratkaisu	Hulevesiä koskeva sääntely
Tuulivoimakaavoitus		
Merialuesuunnittelu		

Suunnitteluinstrumenttien lisäksi MRL:ssä säädetään rakennusluvista, toimenpideluvista, maisematyöluvista, poikkeamispäätöksistä ja suunnittelutarveratkaisuista. MRL:n keinovalikoimaan kuuluvat myös kunnan rakennusjärjestys, kansallisten kaupunkipuistojen perustaminen sekä kehittämisaueiksi määrittäminen.

MRL 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Sen mukaan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus. Lisäksi kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset. Säännöksen mukaan selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. Tarkemmin selvityksen sisällöstä on säännelty maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999, MRA) 1 §:ssä. Sen mukaan selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset 1) ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön, 2)

¹ Lisäksi MRL 73 §:ssä säädetään ranta-alueiden loma-asutusta koskevan yleis- ja asemakaavan erityisistä sisältövaatimuksista ja 77 b §:ssä säädetään tuulivoimarakentamista koskevan yleiskaavan erityisistä sisältövaatimuksista.

maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon, 3) kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin, 4) alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen sekä liikenteeseen, 5) kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön ja 6) elinkeinoelämän toimivan kilpailun kehittymiseen”. MRL-kokonaisuudistuksessa tarkastellaan myös kaavaselvityksiä ja kaavan vaikutusten arviointia ohjaavaa sääntelyä, jotka ovat keskeisiä tämän selvityksen teemojen kannalta.

MRL:n keinovalikoiman kehittämisen lisäksi tässä selvityksessä käsitellään myös suunnittelukäytäntöjä, toimintakulttuuria ja informaatio-ohjausta. Kaikki tavoitteet eivät välttämättä ole tehokkaimmin saavutettavissa lain säännösten muutoksilla. Useissa tapauksissa tavoitteita voidaan saavuttaa esimerkiksi ohjeistuksella.

Selvityksessä on otettu huomioon muun muassa seuraavat MRL kokonaisuudistustyön (mrluudistus.fi) aikana alueidenkäyttöä koskevaan sääntelyyn valmistelujaostoissa tehdyt ehdotukset:

- Kaavojen sisältövaatimusten sijaan säädettäisiin kaavan laadullisista vaatimuksista, jotka olisivat nykyisten sisältövaatimusten kaltaisia ja joiden avulla arvioitaisiin kaavan laillisuutta (Alueidenkäytön pykäläluonnosten säännöskohtaiset perusteluluonnokset, 11.10.2019).
- Maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden kohdentuminen vain maakunnan alue- ja viherrakenteeseen sekä liikennejärjestelmään, millä luonnostekstin mukaan pyritään tekemään maakuntakaavoituksesta yleispiirteisempää ja vain maakunnallisesti merkittävien asioiden käsittelyyn kohdistuvaa (Alueidenkäytön pykäläluonnosten säännöskohtaiset perusteluluonnokset, 11.10.2019).
- Vapaaehtoinen kaupunkiseutukaava uutena kaavatasona (kaavatasosta, kaavan vapaaehtoisuudesta ja oikeusvaikutteisuudesta ei selvityksen kirjoitushetkellä ollut vielä linjausta).
- Kuntakaavoituksen säilyminen kaksitasoisena: valmistelun alkuvaiheessa suunnitellusta yhden kuntakaavan mallista luovuttiin ja päädyttiin säilyttämään yleis- ja asemakaavoitus kunnan alueidenkäytön suunnittelun välineinä.

Vaikka selvitys koskee MRL:n kokonaisuudistusta, on siinä luonnollisesti otettava huomioon lain säädännölliset yhteydet alueidenkäytön sääntelyn ja muun sektorikohtaisen substanssisääntelyn välillä. Erityisen olennaisia ovat MRL:n yhteydet LSL:in, metsälakiin (1093/1996), vesilakiin (587/2011) ja lakiin vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä (1299/2004, VMJL). Selvityksellä on yhtymäkohtia myös käynnissä olevien vesien- ja merenhoidon suunnitelmien/toimenpideohjelmien päivitystyön kanssa sekä hiljattain käynnistyneen LSL:n päivitystyön kanssa. Yhteistyö edellä mainittujen prosessien välillä on tarjonnut ja voi tarjota tulevaisuudessa mahdollisuuden laajemman keskustelun käymiseen mm. alueidenkäytön suunnittelun, luonnon monimuotoisuuden vahvistamisen ja turvaamisen, merenhoidon, vesienhoidon ja merialuesuunnittelun välillä.

3 Selvityksessä käytetyt aineistot ja menetelmät

Selvitys jakautui kahteen osatehtävään: 1) luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja vahvistaminen, ja 2) vesien- ja merenhoidon ympäristötavoitteiden huomioon ottaminen MRL:ssä. Selvityksen kirjallisuuskatsaukseen ja lainsäädäntöanalyysiin valittiin mukaan relevantteja nykytilannetta ja kehittämistarpeita käsitteleviä julkaisuja, kuten Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013 (YM 2014), Luontotyyppisuojelelun nykytilanne ja kehittämistarpeet (Raunio ym. 2018), Luonnonsuojelulainsäädännön arvioinnit (Similä ym. 2010, Jantunen ym. 2020) sekä Merialuesuunnittelun lähtökohtia (Kaituri ym. 2017) sekä Metsämaa kaavoituksessa (Huhtinen & Vainio 2016). Molemmissa osatehtävissä hyödynnettiin myös alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän pykäläluonnoksen syksyn 2019 kommenttikierroksella saatuja kommentteja. Näiden pohjalta laadittiin kysymyksiä, joista keskusteltiin hankkeessa järjestetyissä kahdessa työpajassa ja yhdessä asiantuntijakeskustelussa.

Työpajoihin osallistui asiantuntijoita eri puolelta Suomea julkiselta ja yksityiseltä sektorilta (Taulukko 2). Työpajojen tarkoituksena oli tarkentaa kirjallisuuskatsauksessa tunnistettuja nykytilan haasteita ja keskustella lainsäädännön ja muiden ohjauskeinojen kehittämistarpeista. Työpajat koostuivat yhteisestä alustuksesta, eri teemoihin keskittyvistä pienryhmäkeskusteluista sekä yhteisestä loppukeskustelusta. Työpajaosallistujat oli jaettu valmiiksi ryhmiin, ja pienryhmäkeskustelut toteutettiin kahdessa osassa niin, että osallistujilla oli mahdollisuus siirtyä haluamaansa ryhmään keskustelun toisessa vaiheessa. Pienryhmissä keskusteltiin esimerkiksi MRL:n ja sektorikohtaisen substanssisääntelyn välisistä yhteyksistä sekä kaupunkialueiden erityiskysymyksistä.

Taulukko 2. Hankkeen aikana järjestetyt tilaisuudet.

Tilaisuus	Ajankohta	Hlönmäärä	Organisaatiot
Luonnon monimuotoisuus -työpaja	Tammikuu 2020	23	ELY-keskukset: Lappi, Kainuu, Uusimaa, Varsinais-Suomi Kaupungit: Espoo, Helsinki, Tampere, Lappeenranta Maakunnat: Pirkanmaa, Keski-Suomi Kuntaliitto, Metsäkeskus, Luonnonvarakeskus, Viherympäristöliitto, Suomen luonnonsuojeluliitto, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK, ympäristöministeriö, Suomen ympäristökeskus
Vesien- ja merenhoidon työpaja	Huhtikuu 2020	14	ELY-keskukset: Kainuu, Pohjois-Pohjanmaa, Uusimaa, Varsinais-Suomi Maakunnat: Kymenlaakso Kuntaliitto, Pidä Saaristo Siistinä, Suomen luonnonsuojeluliitto, Suomen ympäristökeskus, WSP Finland, ympäristöministeriö
Pohjavesi -asiantuntijakeskustelu	Huhtikuu 2020	7	Uudenmaan ELY-keskus, ympäristöministeriö, Tuusulan kunta, Suomen ympäristökeskus
Ohjausryhmän kokoukset	11/19, 01/20, 03/20, 05/20	5	ympäristöministeriö, Suomen ympäristökeskus

Työpajoista kerätty materiaali analysoitiin ja siitä tunnistettiin keskusteluissa nousseita lainsäädännön ongelmia sekä niihin tarjottuja kehittämisehdotuksia. Vaikka pääpaino oli nimenomaan lainsäädäntöön liittyvissä suosituksissa, materiaalista tunnistettiin myös muihin ohjauskeinoihin sekä toimintakulttuuriin ja eri tahojen väliseen vuorovaikutukseen liittyviä kommentteja.

Työpajojen lisäksi hankkeen aikana järjestettiin ohjausryhmäkokouksia, joissa käsiteltiin työsuunnitelmaa, työpajateemoja sekä suositusten luonnoksia. Tuloksia esiteltiin myös MRL-uudistuksen rajapintajaostolle.

4 Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja vahvistaminen

4.1 Luonnon monimuotoisuuden tila ja turvaamisen haasteet

Suomen luontotyyppien tuorein uhanalaisuusarviointi julkaistiin vuonna 2018, ja sen mukaan noin 400:sta luontotyyppistämme uhanalaisia on noin puolet, 48 %. Huonoin tilanne on perinnebiotoopeilla, joiden kaikki luontotyypit ovat uhanalaisia. Uhanalaisia on yli puolet myös metsien, soiden ja Itämeren rannikon luontotyypeistä. Etelä-Suomessa, jossa maankäyttö ja luonnonvarojen hyödyntäminen on intensiivisempää kuin pohjoisessa, uhanalaisia on 59 % kaikista luontotyypeistä. Huolestuttavaa on, että kehityssuunta on arvioitu heikkeneväksi 57 %:lla luontotyypeistä ja paranevaksi vain 5 %:lla. Tilanne paranee lähinnä niillä harvalukuisilla luontotyypeillä, jotka hyötyvät rehevöitymisestä ja ilmastonmuutoksesta (Kontula & Raunio 2018).

Suomen lajien tuorein uhanalaisuusarviointi julkaistiin vuonna 2019. Siinä arvioitiin noin 22 000 eliölajia, joista 12 % todettiin uhanalaisiksi. Lajien uhanalaistumiskehitystä ei ole saatu pysäytettyä, sillä uhanalaisuus lisääntyi kymmenessä vuodessa 10,5 %:sta 12 %:iin. Nyt selkärangaisista lajeista lähes kolmannes on uhanalaisia, ja etenkin linnuilla kehitys on huolestuttava. Myös sammalien, jäkälien, putkilokasvien, perhosten ja pistiäisten tilanne on edelleen huonontunut. Elinympäristöittäin tarkasteluna eniten uhanalaisia lajeja elää metsissä ja perinneympäristöissä (Hyvärinen ym. 2019).

Maailmanlaajuista tietoa luonnon muutoksista on koostanut kattavaksi tietopakettiksi Kansainvälinen luontopaneeli (IPBES). Sen globaalin raportin mukaan luonnon ekosysteemit ovat heikentyneet keskimäärin 47 %, ja noin 25 % tarkastelluista kasvi- ja eläinlajeista on vaarassa hävitä (Díaz ym. 2019).

Näiden arviointien perusteella voidaan todeta, ettei tavoitetta luonnon monimuotoisuuden heikkene-
misen pysäyttämiseksi vuoteen 2020 mennessä saavutettu Suomessa eikä globaalisti. Tavoite vuodelle 2020 on asetettu Kansainvälisen biodiversiteetisopimuksen (CBD) osapuolikokouksessa Nagoyassa vuonna 2010 (CBD 2010), ja se on sisällytetty myös Euroopan Unionin biodiversiteettistrategiaan (Euroopan komissio 2011) sekä Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategiaan 2012–2020 (Valtioneuvosto 2012). Luonnon monimuotoisuuden suojelu liittyy monin tavoin talouden kehitykseen ja koko elämänmuotoomme. Tätä osoittaa esimerkiksi se, että Sitra on valinnut vuoden 2020 megatrendiksi nro 1 ”Ekologisella jälleenrakennuksella on kiire – ympäristön muutos haastaa kulttuurin muutokseen” (Sitra 2020).

Jotta luonnon monimuotoisuuden häviäminen voidaan pysäyttää ja kääntää kehityksen suunta paranevaksi, on tunnettava kehityksen syyt. Kansainvälinen luontopaneeli on arvioinut, että globaalisti tärkein syy on maan- ja merenkäyttö sekä käytön muutokset (Díaz ym. 2019). Seuraavina tulevat suora hyödyntäminen – kuten ylikalastus – ja ilmastonmuutos. Suomessa luontotyyppien uhanalaistumisen viisi tärkeintä syytä ovat metsien uudistamis- ja hoitotoimet, ojitus, pellonraivaus, rakentaminen ja vesien rehevöityminen (Kontula & Raunio 2018). Tulevaisuuden uhkatekijät on arvioitu muutoin samoiksi, paitsi että pellonraivauksen uhka vähenee ja ilmastonmuutoksen ja vieraslajien uhka kasvaa merkittävästi. Ilmastonmuutos myös voimistaa monia alun perin ihmisen toimista johtuvia uhkia, kuten rehevöitymistä ja vieraslajien leviämistä.

Uhkatekijöiden tarkastelun perusteella luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa ja sen tilan parantamisessa avainasemassa ovat maankäytön suunnittelu sekä luonnonvarojen hyödyntämisen sijoituspaikkojen suunnittelu. Rakentaminen on Suomessa arvioitu kolmanneksi tärkeimmäksi lajien uhanalaistumisen syyksi ja neljänneksi tärkeimmäksi luontotyyppien uhanalaistumisen syyksi. Rakentaminen ei ole useinkaan tärkein yksittäinen syy, mutta yhtenä uhanalaistumisen syynä se on noin 150 luontotyyppillä (Kontula & Raunio 2018) ja lähes 600 lajilla (Hyvärinen ym. 2019). Luontotyyppien uhkatekijöissä merkittävimmät rakentamisen lajit ovat tie- ja rantarakentaminen. Rakentaminen voi aiheuttaa

paitsi luontotyyppien esiintymien suoranaista tuhoutumista, myös epäsuoria luontotyyppien laatua heikentäviä vaikutuksia, kuten pirstoutumista tai vesitalouden muuttumista.

Luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen edellyttää yhtäältä siihen kohdistuvien paineiden ja uhkien vähentämistä, toisaalta jo syntyneiden vaurioiden korjaamista. Alueidenkäytön suunnittelussa paineita ja uhkia voidaan vähentää huolehtimalla viher- ja siniverkoston määrällisestä ja laadullisesta riittävyydestä sekä luonnonalueiden kytkeytyvyydestä. Ilmastonmuutos lisää entisestään viherverkoston kytkeytyvyyden tarvetta, koska lajiston on muutokseen sopeutuakseen kyettävä siirtymään ilmasto-olojen muuttuessa. Paineiden ja uhkien vähentämiseksi on myös luotava tasapaino luontoa heikentävien ja turvaavien toimien kesken. Tässä tarvitaan maankäytön muutoksista aiheutuvien haittojen välttämistä ja lieventämistä sekä ekologisen kompensaation käyttöönottoa (Pekkonen ym. 2019).

Jo syntyneitä vaurioita taas voidaan korjata ennallistamalla, kunnostamalla ja hoitamalla laadultaan heikentyneitä luonnonympäristöjä sekä luomalla keinotekoisesti luontoympäristöjä rakennetuille paikoille. Kaikki nämä toimenpiteet auttavat myös ylläpitämään ihmiselle tärkeitä ekosysteemipalveluita, joita saadaan esimerkiksi helposti saavutettavilta ja riittävän laajoilta virkistyskäyttöön soveltuvilta viheralueilta. Ihmiselle koituu hyötyä myös luontopohjaisista ratkaisuista, jotka esimerkiksi ylläpitävät luonnon monimuotoisuutta ja samaan aikaan auttavat hule- ja tulvavesien hallinnassa ja sitovat ravinteita ja hiiltä (Paloniemi ym 2019a ja b).

Alueidenkäytön ja luonnonvarojen käytön suunnittelun haasteena on se, miten voidaan edistää uhanalaisten lajien ja luontotyyppien turvaamista suojelualueiden ulkopuolella sekä tavanomaisemman luonnon säilymistä elinvoimaisena. Alueidenkäytön suunnittelun rooli luonnon monimuotoisuuden vahvistamisessa korostuu etenkin laaja-alaisten luontokokonaisuuksien ja kytkeytyneisyyden turvaamisessa.

Jotta alueidenkäytön suunnittelussa voidaan vahvistaa luonnon monimuotoisuutta ja välttää luonnolle koituvia haittoja, suunnittelun alueen luontoarvot ja niiden merkitys ekosysteemille on tunnettava. Tätä varten tarvitaan riittäviä luontoselvityksiä sekä yhteiskäyttöisiä tietojärjestelmiä, jossa paikkatiedot selvitysten tuloksista voidaan julkaista kaikkien käyttäjien saataville.

4.2 Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen nykysääntelyssä

MRL on maankäytön suunnittelua ja rakentamista koskeva yleislaki, jonka tavoitteena on erilaisten maankäyttöintressien yhteensovittaminen. Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen on pitkällä tähtäimellä edellytys monien muiden tavoitteiden (ekosysteemipalvelut, terveys, viihtyvyys) saavuttamiselle, minkä vuoksi se tulisi ottaa huomioon MRL:n prosesseissa. Käytännössä maankäyttöratkaisuilla on merkittävä vaikutus luonnon monimuotoisuuteen. Luonnon monimuotoisuuteen vaikuttavia ratkaisuja tehdään usein MRL:n mukaisissa prosesseissa, ja voimassa oleva MRL sisältääkin säännöksiä, joissa viitataan luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonarvojen huomioon ottamiseen.

Voimassa oleva MRL pitää sisällään luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen tähtääviä kirjauksia. Esimerkiksi MRL 28 §:n 2 momentin mukaan LSL:n 7 ja 77 §:n mukaisten luonnonsuojeluohjelmien ja -päättösten sekä 32 §:n mukaisten maisema-alueita koskevien perustamispäättösten tulee olla ohjeena maakuntakaavaa laadittaessa. Maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota mm. alueiden käytön ekologiseen kestävyYTEEN, ja maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen. Yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon mm. yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys, ympäristöhaittojen vähentäminen ja rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen. Asemakaavojen osalta säädetään, että rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Ranta-asemakaavan osalta säädetään, että laadittaessa yleiskaavaa tai asemakaavaa (ranta-asemakaava) pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueelle on katsottava, että mm. luonnonsuojelu, maisema-arvot, virkistystarpeet, vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen sekä vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet otetaan muutoinakin huomioon. Yleisesti ottaen viittaukset luontoympäristön suojeluun löytyvät

suunnitteluinstrumenttien sisältövaatimuksista tai tavoitteista. Olisikin erityisen tärkeää, että kaavamenetelyssä luonnon monimuotoisuus voitaisiin ottaa huomioon riittävällä tavalla maankäyttöintressien punninnassa ja yhteensovittamisessa.

MRL sisältää vain vähän konkreettisia velvoitteita luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ja vahvistamiseen lupamenettelyiden ja muiden instrumenttien osalta. Muutamissa kohdissa luonnonsuojelu on kuitenkin huomioitu. Esimerkiksi MRL 133 §:ssä (465/2018) säädetään lain mukaisesta kuulemisesta ja lausunnoista rakennuslupan yhteydessä. Sen 4 momentin mukaan haettaessa rakennuslupaa LSL:n mukaiselle valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävälle luonnonsuojelun kannalta merkittävälle alueelle tai alueelle, joka maakuntakaavassa on varattu virkistys- tai suojelualueeksi, hakemuksesta on pyydetty ELY-keskuksen lausunto. MRL 171 §:ssä (196/2016) säädetään poikkeamistomivallasta ja poikkeamisen edellytyksistä. Sen 1 momentin mukaan kunta voi erityisestä syystä hakemuksesta myöntää poikkeamisen tässä laissa säädetyistä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. Momentin 2 mukaan poikkeamista ei kuitenkaan saa myöntää, jos se - - - 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista - - -. MRL 173.4 §:n mukaan kunnan on pyydetty ELY-keskuksen lausunto aina kun poikkeaminen koskee luonnonsuojelun kannalta merkittävää aluetta.

MRL:n säännösten lisäksi sen mukaisissa menettelyissä tulee ottaa huomioon LSL:n säännökset: esimerkiksi säännökset Natura 2000 -verkoston ja LSL 49 §:n mukaisten lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelusta. Myös metsälaki sisältää luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kannalta tärkeitä säännöksiä (esimerkiksi metsälain 10 § metsien erityisen tärkeistä elinympäristöistä). Metsälain soveltamisala on kuitenkin rajattu vain tietyille kaava-alueille. MRL:ssa on yhteyksiä ja suoria viittauksia myös muuhun substanssisääntelyyn, jolla on vaikutusta luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen. Pääasiassa luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta säännellään kuitenkin substanssilainsäädännössä. Suojelualueiden rauhoitusmääräykset rajoittuvat ao. alueille, eivätkä ne vaikuta rajojensa ulkopuolella tehtäviin toimenpiteisiin lukuun ottamatta Natura 2000 -alueita, joiden heikentämiskielto ulottuu alueiden ulkopuolella toteutettaviin hankkeisiin. (Metsähallitus 2014, 119)

Kaavaselvitysten yhteydessä tulee MRL:n ja MRA:n mukaan ottaa huomioon luonnon monimuotoisuus. MRA 1 §:n mukaan selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset - - - 3) kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin - - -. Luontoselvityksillä onkin merkittävä rooli kaavoituksen tausta-aineistona. Vuonna 2013 julkaistun selvityksen (Holopainen ym. 2013, 27) mukaan luontoselvitysten riittämättömyys oli syynä 24 %:ssa niistä tapauksista, joissa valitus hyväksyttiin selvitysten riittämättömyyden perusteella. Tämän hankkeen aikana järjestetyn työpajan osallistujien mukaan luonnon monimuotoisuutta ei ole käytännössä huomioitu riittävästi kaavaselvityksissä.

4.3 Suosituksia MRL:n ja muiden ohjauskeinojen kehittämiseksi

Maankäyttöä ja rakentamista ohjaavana yleislakina MRL:lla ja sen soveltamiskäytännöillä voidaan edistää luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vahvistamista. MRL:n merkitys luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa korostuu luonnonsuojelualueiden ulkopuolella. MRL vaikuttaa välillisesti monimuotoisuuteen myös esimerkiksi LSL:n nojalla perustetuilla luonnonsuojelualueilla sekä metsälain mukaisissa erityisen tärkeissä elinympäristöissä, joiden tilaan ympäröivien alueiden maankäyttö ja sen muutokset voivat vaikuttaa. Avainasemassa on tällöin vaikutusten arviointi ja sen huomioon ottaminen kaavoituksessa.

Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja vahvistamisen tavoitteen on tarpeen näkyä lain yleisessä tavoitteenasettelussa, konkreettisesti MRL:n keinovalikoimassa sekä hallituksen esityksen perusteissa. Lain yleisten tavoitteiden luonnosta (MRL 1.1 §, lokakuu 2019 alueidenkäytön pykäläluonnokset) voisikin tarkentaa seuraavasti: ”Tämän lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti,

sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitys *sekä luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vahvistamista.*”

Lain vaikutusten arvioinnissa luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja vahvistamisen näkökulmaa on tärkeää pohtia perusteellisesti, jotta saadaan ennakkokäsitys sekä lakiuudistukselle asetettujen tavoitteiden todennäköisestä toteutumisesta että lain todennäköisesti merkittävistä välittömistä ja välillisistä myönteisistä ja kielteisistä vaikutuksista. Luonnon monimuotoisuuden kannalta on tarkasteltava sitä, miten maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden rajaaminen koskemaan ainoastaan aluerakennetta, viherrakennetta ja liikennejärjestelmää vaikuttaa moniin ’painetekijöihin’, kuten luonnonvarojen hyödyntämiseen tai tuulivoimarakentamiseen. Hallituksen esitystä työstettäessä on myös tärkeää kirjoittaa luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen tai vahvistamiseen tähtäävien pykälien perustelutekstit selkeästi. Etenkin säännöskohtaiset yksityiskohtaiset perustelut antavat lain soveltajalle lisää tietoa ja ovat merkittävimpiä lain tulkintaa ja soveltamista ohjaavia oikeuslähteitä.²

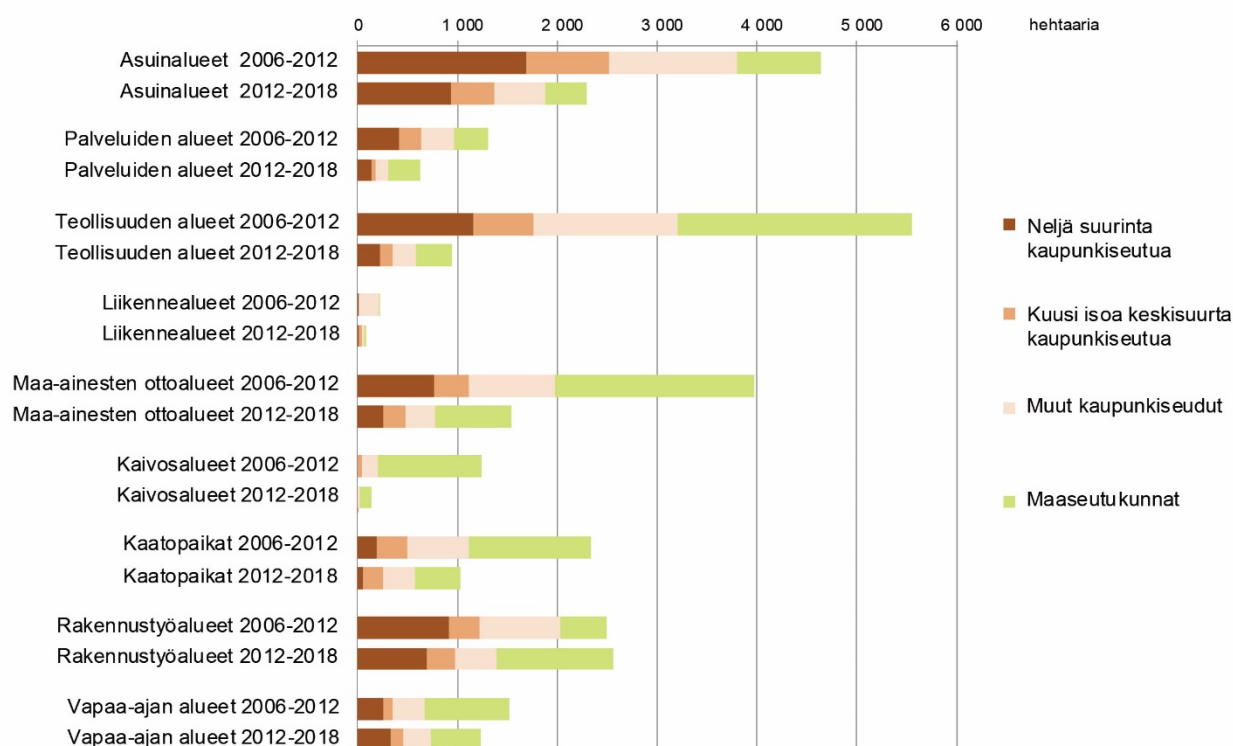
4.3.1 Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja vahvistamisen tavoite maakuntakaavoituksessa

Maakuntakaavan merkitys luonnon monimuotoisuuden turvaamisen näkökulmasta on keskeinen muun muassa seuraavien syiden vuoksi:

- Yli 70 % Suomen pinta-alasta on yleiskaavoittamatonta (vuoden 2017 tilanne) (Liiteri ja yleiskaavapalvelu)
- Maaseutukunnissa 38 % maankäytön muutoksesta on sijoittunut 2000-luvulla yleis- ja asemakaava-alueiden ulkopuolelle (Kuva 1). Vaikka rakentaminen painottuu suurimmille kaupunkiseuduille, pääosa rakennetun alueen laajenemisesta tapahtuu pienemmillä seuduilla ja maaseudulla.
- Maakuntakaavalla suunnitellaan koko maakunnan alueiden käyttöä ja osoitetaan maakunnan tavoiteltu kehitys. Maakuntakaava välittää valtakunnalliset intressit ja varaukset kuntakaavoitukseen. On kuitenkin muistettava, että maakuntakaavan suora ohjaava vaikutus rakentamiseen on rajattu (paikkatietoa aluevarausten määrästä ja pinta-alasta alueilla, joilla on ainoastaan maakuntakaava, ei kuitenkaan ole olemassa).
- Maakuntakaava vaikuttaa muihin kaavatasoihin. Voimassa olevassa MRL 32 §:ssä säädetään, että maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Useiden kaavoittajien työpajassa jakama näkemys on, että mikäli monimuotoisuuden turvaaminen ei ole vahvasti mukana maakuntakaavassa, ei ole todennäköistä, että sitä käsitellään riittävästi kuntakaavoituksessaan. Maakuntakaavan tulisi kuitenkin käsitellä vain sellaisia asioita, joilla on maakunnallista merkitystä. Nykyisen MRL:n mukaan siinä tulisi käsitellä asioita, joilla on vaikutuksia useamman kuin yhden kunnan alueiden käyttöön. Tätä ei kuitenkaan todennäköisesti sisällytettäisi uuteen MRL:iin.
- Laaja alue mahdollistaa monipuolisemman tarkastelun esimerkiksi maakunnallisesti tärkeistä ekologisista kokonaisuuksista (kuten laaja yhtenäinen metsäalue, luonnon monimuotoisuuden hotspot tai vesistöt valuma-alueineen) tai ilmastonmuutoksen edellyttämästä lajien siirtymatarpeesta.
- Maakuntakaava on tärkein suunnittelun väline, jolla voidaan vahvistaa viherrakenteen kytkeytyneisyyttä ja estää laaja-alaisen luontokokonaisuuksien pirstoutumista, etsiä vähiten haitallisia sijoituspaikkoja luonnonvarojen hyödyntämiseen sekä turvata luontoarvojen keskittymiä.

² Hallituksen esitysten laatimisoheje – Opas hyvien esitysten kirjoittamiseen, luku 7. (<http://helo.finlex.fi/>, katsottu 6.5.2020)

Maankäytön muutokset rakentamattomasta rakennetuksi 2006–2012 ja 2012–2018



Kuva 1. Maankäytön muutokset rakentamattomasta rakennetuksi 2006–2012 ja 2012–2018. Lähde: Corine Land Cover, Suomen ympäristökeskus.

Suositus: Maakuntakaavoissa tulisi osoittaa viheryhteydet

Maakuntakaavaa koskevaan pykäläluonnokseen (11.10.2019) on kirjattu, että tulevaisuudessa maakuntakaava tulee oikeusvaikutteisesti esittämään kehittämisen periaatteet kolmen teeman osalta: maakunnan aluerakenne, valtakunnallinen ja maakunnallinen liikennejärjestelmä ja -verkko sekä maakunnan viherakenne. Maakuntakaavat eivät kuitenkaan sisältäisi olemassa olevan tilanteen toteavaa informatiivista aineistoa, jolla perustelutekstiluonnoksen mukaan pyritään vähentämään suunnittelua nykyisin kuormittavaa informatiivista sisältöä³.

Luonnoksen kohtaa 3 maakuntakaavan sisällöstä tulisi tarkentaa: maakunnan viherrakenne ja sen muodostamat toiminnalliset yhteydet ja sen kehittämisen periaatteet

Kohdan 6 'luonnonarvot' on hieman epämääräinen ilmaisu ja lisäksi viittaa suoraan luonnon monimuotoisuuteen. Kohdan 6 voisi ilmaista: 'luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ja vaalimiseen' tai 'luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ja vahvistamiseen'. Vaihtoehtoisesti luonnonarvo -termi olisi tarpeen määritellä perustelutekstissä.

Maakuntakaavan laadullisia vaatimuksia kuvaavaa kohtaa 7 olisi mahdollista tarkentaa: virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyyteen ja luonnon monimuotoisuuden kannalta merkityksellisen ja muun viherrakenteen jatkuvuuteen.

Maakuntakaavaa koskevien pykäläluonnosten perusteluluonnoksissa mainitaan liikennejärjestelmän osalta, että 'maakuntakaava olisi oikeusvaikuttainen vain valtakunnallisen ja maakunnallisen

³ Maakuntakaavan sisältämän informatiivisen aineiston merkityksen tarkempi käsitteleminen suhteessa kaavoitusmenettelyyn, tiedon saantiin ja tiedon käyttöön on tärkeä, joskin tämän selvityksen ulkopuolella oleva, asia.

liikennejärjestelmän ja –verkon osalta’. Viherrakenteeseen liittyvään perustelun olisi myös pidettävä sisällään valtakunnallinen/ylimaakunnallinen ulottuvuus, esim. ’...maakunnallisen viherrakenteen, *sen muodostamien ylimaakunnallisten yhteyksien* ja sen kehittämisen periaatteiden osalta’. Perusteluissa olisi myös tarpeen mainita, että yhteyksillä viitataan sekä maakuntien sisäisiin yhteyksiin, ylimaakunnallisiin että kansallisiin yhteyksiin.

4.3.2 MRL 197 §:n tarkentaminen

MRL 197 §:n (Suhde muuhun lainsäädäntöön) mukaan kaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on MRL:n lisäksi noudatettava, mitä LSL 10 luvussa säädetään. Sen mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispääöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä LSL:ssa ja sen nojalla säädetään. Ilmankin MRL 197 §:ää LSL:n vaatimuksia tulee soveltaa MRL:n kanssa yhtäaikaaisesti. Sovellettavaksi tulevat myös muut LSL:n säännökset kuin sen 10 luku. (KHO 2007; Ympäristöministeriö 2014; Airaksinen ym. 2012) Pykälän 2 momentissa säädetään maanomistajan oikeudesta saada korvaus LSL 66 §:n nojalla tehdyn rakennus- tai toimenpidelupahakemuksen hylkäämisen vuoksi. Pykälän 3 momentissa säädetään lisäksi, että kaavaa laadittaessa, hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on noudatettava mitä muinaismuistolain (295/1963) 13 §:ssä säädetään ja lupa-asian ja muun viranomaispääöksen yhteydessä on noudatettava, mitä muinaismuistolaissa säädetään. MRL 197 § on osa muun muassa Natura 2000 –alueita koskevien rajoitusten korvausjärjestelmää, josta säädetään myös LSL 53 §:n 5 ja 6 momenteissa, ja on näin ollen merkityksellinen eri lakien välisten korvausjärjestelmien kannalta. Tästä huolimatta nyky-muodossaan säännös antaa väärän kuvan MRL:n ja muiden säädösten välisestä rajapinnasta. Se antaa harhaanjohtajavan kuvan siitä, että MRL ei yleensä olisi sovellettavissa substanssisäätelyn kanssa yhtäaikaaisesti. Näin ei kuitenkaan ole. Tästä syystä **olisi tarkoituksenmukaista selventää MRL 197 §:n sanamuodossa ja sen otsikossa, ettei säännöksessä ole tarkoitus listata kaikkea MRL:n kanssa yhtä aikaa soveltuvaa sääntelyä vaan että siinä säädetään MRL:n ja substanssisäätelyn korvausjärjestelmien välisestä suhteesta.** Kaava-, lupa- ja muissa viranomaisasioissa sovelletaan MRL:n kanssa yhtäaikaaisesti muuta substanssisäätelyä tapauksesta riippuen: esim. metsäalueilla MRL ja metsälaki voivat tulla sovellettavaksi yhtäaikaaisesti (asemakaava-alueella metsälakia sovelletaan M, MU, MT, ja MY aluevarauksilla, oikeusvaikutteisen yleiskaavan tasolla myös V-varausten alueella, ja maakuntatasolla muilla kuin SL-alueilla, metsälaki 2 §).

4.3.3 Vieraslajien torjunta rakennuslupaprosessissa

Laki vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta (1709/2015) sääntelee varsin yksiselitteisesti vieraslajien ennakkotorjuntaa. Sen 3 §:n mukaan vieraslajia ei saa pitää, kasvattaa, istuttaa, kylvää tai muulla vastaavalla tavalla käsitellä siten, että se voi päästä ympäristöön.

MRL-keinovalikoiman puitteissa vieraslajien torjuntaa voidaan edistää ottamalla vieraslajit huomioon rakennuslupaprosessissa. Vieraslajien leviämisen kannalta olennaista on etenkin maa-aineksen siirtely ja varastoiminen ja ylijäämämaiden läjittäminen, mutta nykyisin rakennushankkeiden yhteydessä tehtävissä maa-ainesten ostoissa ja käytössä ei oteta huomioon vieraslajeja. Koska maa-ainelain (555/1981) 2 §:n mukaan laki ei koske rakentamisen yhteydessä irrotettujen aineiden ottamista ja hyväksikäyttöä, kun toimenpide perustuu viranomaisen antamaan lupaan tai hyväksymään suunnitelmaan, tulisi asiasta säätää MRL:ssa. Voisi olla mahdollista tarkentaa nykyistä MRA 55 § (Ekologiset näkökohdat rakentamisessa) tai muotoilla vieraslajien torjuntaan liittyvä kokonaan oma pykälänsä MRA:een.

4.3.4 Suunnittelukäytäntöjen ja toimintakulttuurin kehittäminen

Suositus: Kaavaselvityksissä tulisi keskittyä myös luontotyyppitasoon

Kaavaselvitysten ja niiden kehittämisen merkityksestä alueidenkäytön suunnittelulle ja vaikutusten arvioinnille on keskusteltu paljon. Niillä on myös selkeä rooli oikeuskäytännössä: selvitysten riittävyys/riittämättömyys on ollut merkittävä valitusperuste, myös hyväksytyissä valituksissa. Vaikka selvitysten tarkkaa sisältöä ei ole säännelty lain tai asetuksen tasolla, on riittävien selvitysten puuttuminen ollut syy kaavojen hylkäämiselle (ks. esimerkiksi KHO 2019:160, Murtomäen tuulivoimapuiston osayleiskaava).

Tämän hankkeen luonnon monimuotoisuuden työpajassa käytiin paljon keskustelua kaavaselvitysten laadusta, määrästä, ajoituksesta, hyödyntämisestä, luotettavuudesta ja luottamuksesta, rajauksista, suhteesta muihin teemoihin (kuten sosiaalinen ja taloudellinen kestävyys, maanomistajan asema) ja muiden lakien mukaisiin selvityksiin. Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja vahvistamisen näkökulmasta hyödyllistä olisi suunnata selvityksiä myös luontotyyppisiin yksittäisten lajien sijaan, vaikka-kin on selvää, että myös lajitietoa tarvitaan jatkossa. Luontotyyppejä koskevat selvitykset antavat paremmin tietoa monimuotoisuuden kokonaisvaltaiseen tarkasteluun kaavoituksen yhteydessä. MRA:ssa ei välttämättä tarvitse kuitenkaan olla tarkempia kirjauksia selvityksien sisällöstä, mutta esimerkiksi yksityiskohtaisella ohjeistuksella voitaisiin saavuttaa hyviä vaikutuksia. Jos sääntelyä halutaan muokata tämän osalta, olisi hyvä määrittää mitä tarkoitetaan ”luontotyyppitasolla”. Parhaillaan käynnissä oleva luontoselvitysohjeistuksen päivitys mahdollistaa asiaan tarttumisen.

Suositus: Kaavamerkintöjä olisi tarpeen kehittää ja yhtenäistää

Kaavamerkinnät ovat osa maankäytön ohjausta ja olennainen osa maankäytön suunnittelun sääntelykokonaisuutta. Kaavamerkinnöillä voidaan vaikuttaa myös luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja vahvistamisen toteutumiseen, minkä vuoksi MRL-kokonaisuudistuksen yhteydessä on tarpeen kehittää ja yhtenäistää kaavamerkintöjä.

Luonnon monimuotoisuuden näkökulmasta kaavamerkintöjen osalta tulee pohtia:

- LUO-merkinnän (luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeä alue) laajempaa käyttöä
- Uudenlaisten kaavamerkintöjen yhteiskehittämistä:
 - Jatkuvapeitteinen/yhtenäinen metsä -merkintä viheryhteyksien kohdalla – tällä voitaisiin varmistaa se, ettei yhtenäistä metsäaluetta ja sitä myötä viheryhteyttä katkaistaisi rakentamalla. Metsänhoidon järjestämiseen puuttuminen, siis se, että viheryhteyksien kohdalla tulisi huolehti jatkuvapeitteisen metsän säilymisestä, tulisi todennäköisesti toteuttaa SL/L-merkinnällä.
 - Ennallistamistarvemerkinä sellaisilla alueilla tai sellaisissa kohteissa, joissa luonnon monimuotoisuus ja toimintakyky on heikentynyt, mutta palautettavissa esim. vieraslajeja poistamalla tai palauttamalla ihmisen muuttamia kohteita luonnonmukaisemmiksi. Tämä soveltuisi tapauksiin, joissa on tarpeen esimerkiksi estää vieraslajien leviäminen, saada tärkeä viheryhteys yhtenäisemmäksi ja toimivammaksi tai palauttaa kuivattuja kosteikkoja ravinteiden sitomiseksi ja tulvien tasaukseksi.
 - Ennallistamistarvemerkinä sellaisilla alueilla tai sellaisissa kohteissa, joissa luonnon monimuotoisuus ja toimintakyky on heikentynyt, mutta palautettavissa esim. vieraslajeja poistamalla tai palauttamalla ihmisen muuttamia kohteita luonnonmukaisemmiksi.
 - Vesistön luonnonmukainen suojavyöhyke: kasvipeitteinen alue, jolle tulvavesi voi nousta ilman vahinkoja ja joka tasaa tulvimista ja vähentää ravinteiden huuhtoutumista sekä toimii suojapaikkana ja leviämisreittinä lajistolle.

Kaavamääräykset ovat kaavamerkintöjen lisäksi keskeisessä roolissa alueidenkäytön ohjaamisessa. Mahdollisissa uusissa ohjeistuksissa tuleekin painottaa, että kaavoituksessa annetaan johdonmukaisesti rakentamista koskevia kaavamääräyksiä, joilla pyritään turvaamaan suunnittelualueen arvokasta

luonnon monimuotoisuutta ja viheryhteyksiä. Sekä kaavamerkintöjen että -määräysten toteutumista olisi jatkossa tarpeen seurata.

Suositus: MRL-kokonaisuudistuksessa ja muiden ohjauskeinojen kehittämisellä tulee varmistaa, ettei kuntakaavoituksella tai rakentamisella katkaista luonnon monimuotoisuuden tai virkistykseen kannalta merkittäviä viheryhteyksiä

Maankäyttöön ja sen muutoksiin vaikuttaminen on yksi tärkeimmistä keinoista luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi tulevaisuudessa. Maakuntakaavaan merkityt viheryhteydet turvaavat erilaisia luontotyyppisiä ja lajistoon siirtymäreittejä suunnitelmatasolla, mutta vasta se, että ne säilyvät kuntakaavoituksen ja rakentamisen aikana, takaa lajistolle, luontotyypeille ja ekologiselle toiminnallisuudelle säilymisedellytyksiä. Viheryhteyksien säilymisen edellytyksiä tulee tarkastella erittäin huolellisesti niillä alueilla, joissa rakentaminen ja/tai maankäytön muutokset ovat voimakkaita.

Jotta maakuntakaavassa esitettävien viherrakenteiden kehittämisen periaatteita suunniteltaessa voitaisiin todella edistää luonnon monimuotoisuuden turvaamista, tulisi viherrakenteelle ja viheryhteyksille asettaa laadullisia minimisuosituksia esimerkiksi ohjeistuksella. Lain perustelutekstissä on tarpeen korostaa viheryhteyksien monia hyötyjä: ne palvelevat lajistollista ja toiminnallista monimuotoisuutta ja parantavat lajistoon sopeutumista ilmastonmuutokseen, toimivat hiilen sitojina ja varastoina, auttavat hule- ja tulvavesien hallinnassa ja ravinteiden sitomisessa, luovat yhteyksiä riistalajistolle ja luonnon virkistyskäytölle ja tuottavat terveyshyötyjä. Ohjeistuksessa on myös tarpeen avata sitä, mitä viherrakenteiden kaavoittaminen ja kehittäminen tarkoittavat käytännössä ja miten monimuotoisuuden turvaaminen ja vahvistaminen siinä varmistetaan.

MRL-kokonaisuudistuksen yhteydessä on keskusteltu paljon kaupunkiseutukaavoituksen kehittämisestä. Kaupunkiseutukaava mahdollistaisi yleiskaavoja kokonaisvaltaisemman suunnittelun myös monimuotoisuuden osalta, mutta vaikutukset riippuisivat pitkälti siitä, miten laajalti ja millaisilla alueilla kaupunkiseutukaava otettaisiin käyttöön.

Maankäytön ja rakentamisen päätökset tehdään kuntatasolla, joten yleis- ja asemakaavoituksella sekä rakentamisen luvituksella on merkittävä rooli. Kuntatasoon liittyvät suositukset liittyvät toisaalta MRL:n ja muun lainsäädännön kehittämiseen ja toisaalta muihin ohjauskeinoihin.

Yleis- ja asemakaavatasolla olisi hyvä nostaa esiin luonnon monimuotoisuuden turvaamisen ja vahvistamisen tavoitteet ja keinot esimerkiksi seuraavien keinoin:

- Luontopohjaiset ratkaisut hulevesien hallinnassa, esim. kosteikot, luonnonvesien kasvipeitteiset suojavyöhykkeet, rakennetut viheralueet ja viherkatot (monihyötyisyys).
- Monimuotoisuudelle tärkeiden rakennepiirteiden säilyttäminen, palauttaminen ja luominen luontaisille ja rakennetuille viheralueille, vanhat puuyksilöt, lahopuu, pesäkolot, niityt, pölyttäjien suosimat kasvit, ns. paahdeympäristöt, vesiuomat ja -lammikot.
- Ennallistamistarvealueiden määrittely esimerkiksi kuntien maille.

Suositus: MRL:n tulisi luoda puitteet ekologisten kompensatioiden käyttöön

Ekologisia kompensatiota on tutkittu ja kehitetty Suomessa monessa hankkeessa (esim. Kostamo ym. 2018; Raunio ym. 2018; Suvantola ym. 2018). Parhaillaan ekologista kompensatiota kehitetään hallitusohjelman mukaisesti osana luonnonsuojelulainsäädännön uudistamista. Monia perustavaa laatua olevia kysymyksiä ekologisen kompensatioiden kehittämiseksi on vielä auki. Parhaillaan käynnissä oleva *Tietotaso ja kokemukset ekologisesta kompensatiosta Suomessa* -hanke kokoaa yhteen olemassa olevan tiedon ja kokemuksia luontoheikennysten lieventämisestä ja kompensatiosta jatkokehittämistyön tueksi Suomessa. Käytännön kokemuksista on esimerkkejä ainakin lajisuojelun poikkeamislupien liittyen.

Avoimista kysymyksistä huolimatta MRL-uudistuksen yhteydessä tulisi pohtia, yhdessä käynnissä olevan kompensatiokehittämisen kanssa, mitä kompensatio voisi olla MRL-keinovalikoimaan nähden ja mitä kompensatioiden yleisistä periaatteista tulisi/voisi MRL:iin kirjata.

MRL:iin liittyviksi kompensaaionäkökulmiksi tunnistettiin tässä hankkeessa seuraavat:

- MRL:ssa voisi olla vaatimus monimuotoisuusvaikutusten neutraalisuustarkasteluun kaavoitus-, rakennus- ja luvitusprosesseissa (ns. no net loss -periaate). Käytännössä tämä tulisi liittymään kaavan vaikutusten arviointiin, jolloin voitaisiin arvioida eri kaavoitusvaihtoehtojen monimuotoisuusvaikutuksia. Monimuotoisuusvaikutuksia voitaisiin tarkastella myös rakennusluvan sijoittamispäätöksen yhteydessä (alueella, jolla ei ole rakentamista ohjaavaa kaavaa).
- Eri tason kaavoissa voitaisiin tunnistaa mahdollisia kompensaaion hyvityskohteiksi soveltuvia alueita esimerkiksi kaavan vaikutusten arvioinnissa – tämä vaatisi arvioinnin kehittämistä ja tarkastelua suhteessa omistusoikeuksiin.
- Kompensaaion hyvityskohteiden tulisi sijaita alueilla, joissa niiden käyttö olisi mahdollista eli ei kompensoida alueilla, joita ei uhkaa mikään. Lisäksi pyrittäessä no net loss -periaatteen toteutumiseen, tulisi hyvityskohteiden tilaa parantaa joko ennallistamalla tai hoitamalla, jolloin tuhoutuvan kohteen tilalle saadaan jossain toisaalla luontoarvoja.
- MRL:n mukaisessa poikkeamismenettelyssä (luku 23) tulisi vaatia monimuotoisuustarkastelua. Tällä hetkellä poikkeamisluvan myöntämisen esteenä on luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamisen vaikeutuminen. Monimuotoisuustarkastelu voitaisiin toteuttaa niin sanottua lieventämishierarkiaa soveltamalla (haittojen välttäminen, lieventäminen, korjaaminen ja näiden jälkeen jäljelle jääneen haitan kompensatio).

Suositus: Luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vahvistamista tulisi tarkastella kokonaisuutena eri lakien rajapinnoissa

Yksi tämän selvityksen keskeisimmistä havainnoista ja suosituksista liittyy käsillä olevan haasteen luonteeseen: luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ja vahvistamiseen on akuutti tarve, jota ei voida ratkaista tekemällä pieniä muutoksia yksittäisten säännösten sanamuotoihin, vaan sen lainsäädännölliset ja muihin ohjauskeinoihin liittyvät katvealueet tulisi tarkastella laajemmassa sääntelykehyksessä. Katvealueita tulee tarkastella sekä monimuotoisuuteen kohdistuvien paineiden vähentämisen että korjaavien toimien näkökulmasta. Muutoksia tullaan tarvitsemaan useampaan lakiin ja todennäköisesti laadullinen sääntely ei riitä, vaan voidaan tarvita myös määrällisiä tavoitteita esimerkiksi viherrakenteelle tai ottaa käyttöön viherkertoimen laskenta ja määritellä viherkertoimen minimitaso⁴. Sääntelyn kehittämisen tavoitteena tulisi olla kokonaisten elinympäristöjen suojeleminen. Esimerkiksi tärkeiden pienialaisten luontotyyppien turvaaminen on jaettu LSL:n, metsälain ja vesilain kesken (Jantunen ym. 2020). MRL:n tulkinta ilman, että otetaan huomioon muuta soveltuvaa sääntelyä eli sääntely-ympäristöä (esim. LSL, metsälaki) voi johtaa tilanteeseen, jossa muun lainsäädännön tavoitteiden saavuttaminen vaikeutuu. Tarve yhtenäiselle tulkinnalle korostuu, kun eri säädösten viranomaistehtävät ovat jakautuneet useille eri viranomaisille.

Jotta luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen voidaan pysäyttää, tarvitaan turvaamisen rinnalle aktiivisia toimia luonnon monimuotoisuuden vahvistamiseksi hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti. Vahvistaminen tarkoittaa kunnostamista ja hoitoa esimerkiksi luomalla rakennetuille alueille monimuotoisuutta vahvistavia rakennepiirteitä, tuottamalla monihyötyisiä luontopohjaisia ratkaisuja ja parantamalla viheralueiden kytkeytyneisyyttä. Koska luonnon monimuotoisuus on varsin laava käsite, tarvitaan lainsäädännössä määriteltyjen käsitteiden lisäksi myös eri kaavatasoille yhteistyössä pohdittuja ja päätettyjä operatiivisia käsitteitä, jotta turvaaminen ja vahvistaminen konkretisoituvat käytännön suunnitteluun ja toteuttamiseen. Yksi keskeinen, ja jo nyt tällä hetkellä pykäläluonnoksissa (11.10.2019) mukana oleva käsite on *viherrakenne*.

⁴ Katso esimerkiksi <https://ilmastotyokalut.fi/vihrea-infrastruktuuri/viherkerroinmenetelma/>

5 Vesien- ja merenhoidon edistäminen

5.1 Vesien- ja merenhoidon nykytila ja haasteet

Suomen järvistä 87 %, rannikkovesistä 13 % ja joista 68 % on vesienhoidon tavoitteiden mukaisesti hyvässä tai erinomaisessa tilassa vuonna 2019 valmistuneen vesistöjen ekologisen tilaluokituksen mukaan. Merkittäväksi tilaa heikentäviksi tekijöiksi on toisella vesienhoitokaudella nimetty teollisuuden pistekuormitus 121 vesimuodostumassa ja yhdyskuntien jätevesien pistekuormitus 201 vesimuodostumassa (Suomen ympäristökeskus 2019).

Kaikki avomerialueet ovat rehevöitymisen suhteen heikossa tilassa. Erityisen huono tilanne on rannikon jokivesistöissä ja merenlahdilla. Rannikkovesien osalta ekologinen tila on heikentynyt edellisestä vuonna 2013 valmistuneesta luokituksesta. Merkittävin vesistöjen tilaa heikentävä tekijä on rehevöityminen ja sitä aiheuttava ravinteiden hajakuormitus. Merenhoidon tila-arvio vuodelta 2018 (Korpinen ym. 2018) osoitti, että rehevöitymisen lisäksi merialueiden tilaa heikentävät esimerkiksi rantojen rakentaminen, rantavesien pohjan muokkaaminen ja merenkulku. Vedenalaisten Natura 2000 -luontotyyppien tila on heikko ja merenhoidossa arvioitujen *laajojen elinympäristöjen* tila on eteläisillä merialueilla heikko.

Kemiallisessa luokittelussa arvioidaan vesiympäristölle haitallisten aineiden pitoisuuksia pintavesissä (mm. kadmium, nikkeli) tai eliöstössä (elohopea ahvenessa). Suomessa on muutamia laajalle levinneitä kaukokulkeumasta peräisin olevia aineita, kuten elohopea, joiden takia suuri osa Suomen pintavesistä ei yllä hyvän kemiallisen tilan tavoitteeseen. Joidenkin haitta-aineiden, kuten nikkeli ja kadmium, osalta ympäristölaatu normit ylittyvät joissakin teollisuuden ja yhdyskuntien kuormittamissa vesimuodostumissa.

Uusimman arvion mukaan Suomen noin 3900 vedenhankintaan soveltuvasta pohjavesialueesta yhteensä 380 on riskialueita (Gustafsson & Juvonen 2019). Riskialueista 97 tila luokitellaan huonoksi. Pohjaveden laatua uhkaa muun muassa vaarallisia kemikaaleja käyttävä teollisuus, huoltoasemat, kaatopaikat sekä pilaantuneet maa-alueet (Määttä 2019). Rungas ihmistoiminta uhkaa erityisesti taajamien pohjavesialueita, ja ilman suojelutoimia riskialueiden tilan on mahdollista huonontua (Gustafsson & Juvonen 2019).

Vesien ja merenhoidon suunnittelujärjestelmässä vesien tilaa heikentävät tekijät tunnistetaan toimialoittain ja toimenpiteet kohdistetaan tunnistettuihin merkittäviin tilaa heikentäviin tekijöihin. Alueiden käytön suunnittelu itsessään ei ole tarkasteltava toimiala, mutta se on työkalu, jonka avulla voidaan vaikuttaa vesiympäristölle haitallisten toimintojen sijoittumiseen. Tästä syystä vesienhoitosuunnitelmissa on esitetty myös kehittämissuunnitelmia alueiden käytön suunnittelujärjestelmään. Vesienhoitosuunnitelmissa on ehdotettu mm. vesienhoidon tavoitteiden parempi huomioiminen kaavamääräyksissä, kaavaselvityksissä ja kaavojen vaikutusten arvioinnissa sekä valuma-aluekohtaista tarkastelua, jossa vaikutusarviot ulottuvat myös kaava-alueen ulkopuolelle. Vesiensuojelullisia teemoja, joita alueiden käytön suunnittelu erityisesti koskee ovat mm. vesihuolto ja hulevedet, pohjavesiensuojelu, kaupunkipienvädit sekä vesialueen käytön suunnittelu.

Merenhoitosuunnitelmassa on asetettu yleisiä ympäristötavoitteita niille toimialoille, jotka heikentävät meriympäristön tilaa. Näistä suuri osa kohdistuu ravinteiden-, vaarallisten aineiden tai roskien kuormitukseen maalta, rannalta tai merellä. Meriluonnon monimuotoisuuden ja pohjien koskemattomuuden osalta tavoitteet asetettiin suojelualueiden tehokkuudelle ja suojelualueverkoston koherenssille. MRL:a soveltamalla voidaan edesauttaa myös suojelualueiden tavoitteiden toteutumista.

Viranomaisten on otettava vesienhoitosuunnitelmat huomioon, mutta ne eivät ole suoraan hallintoa ja toiminnanharjoittajia sitovia. VMJL:a säädettyä ympäristötavoitteiden ei ajateltu vaikuttavan sitovasti lupaharkintaan. Tätä ilmentäen vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa (527/2014, YSL) säädetään vesienhoitosuunnitelman ”huomioon ottamisesta” hankkeiden lupaharkinnassa. Euroopan unionin

tuomioistoimen ns. Weser-päätös⁵ vuonna 2015 muutti tilannetta. Tuomioistuimen tulkinnan mukaan ympäristötavoitteet ovat sitovia, ja voivat olla este luvan myöntämiselle. Toisin sanoen jäsenvaltio ei saa myöntää lupaa uudelle vesien tilaa heikentävälle hankkeelle, elleivät EU:n vesipolitiikan puitteiden (2000/60/EY)⁶ poikkeussäännön edellytykset täyty (heikentämiskielto). Myös suomalaisessa oikeuskäytännössä tulkinta ympäristötavoitteiden sitovuudesta on sittemmin kehittynyt tähän suuntaan, josta yhtenä osoituksena KHO:n vuosikirjaratkaisu Finnulp sellutehtaan ympäristöluvasta Kuopiossa (KHO 2019:166). Ratkaisussa KHO:n mukaan sellutehtaan ei voitu myöntää ympäristölupaa, koska ei voitu riittävästi vakuuttua siitä, että toiminnasta ei koko sen elinkaaren aikana aiheutuisi vesistön ekologisen tilan kehitys huomioon otettuna YSL:ssä kiellettyä merkittävää pilaantumista, kun lakia tulkitaan vesipuitteiden velvoitteiden, Weser-tuomion ja varovaisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla. Jos vastaavat sitovat ympäristötavoitteet otettaisiin huomioon jo alueidenkäytön suunnittelussa, voitaisiin tulevaisuudessa välttää vastaavat turhat ja aikaa vievät hallintoprosessit.

5.2 Vesien- ja merenhoidon turvaaminen nykysääntelyssä

MRL:a sovelletaan vesi- ja merialueiden alueidenkäytön suunnitteluun ja rakentamiseen ohjaukseen. Merkittäväksi lainsäädännölliseksi ja sitä myötä toimijoita yhdistäväksi rajapinnaksi muodostuikin MRL:n ja vesien- ja merenhoidon sääntely. Taustana kansallisille vesienhoidon ja merenhoidon suunnittelulle ja toimeenpanolle toimii vesipuitteiden vesienhoidon osalta, joka asetettiin vesimuodostumien tilan huonontumisen pysäyttämiseksi ja Euroopan jokien, järvien ja pohjaveden ”hyvän tilan” saavuttamiseksi vuoteen 2015 mennessä sekä merenhoidon osalta EU:n meristrategiadirektiivi (2008/56/EY)⁷, joka asetettiin meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi vuoteen 2020 mennessä. Vesienhoidon osalta määräaika on voitu perustellusti lykätä, mutta toimet hyvän tilan saavuttamiseksi tulee tehdä viimeistään 2027 mennessä. Vesipuitteiden tarkoituksena on pintavesien, pohjavesien sekä keinotekkoisten ja voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien tilan heikkenemisen estäminen sekä tilan parantaminen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Suomessa vesipuitteiden ja meristrategiadirektiivi on pantu täytäntöön VMJL:lla, jossa korostetaan vesien- ja merenhoidon suunnitelmallista luonnetta. Vesienhoidossa ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ohjaavat toimialoillaan lain täytäntöönpanoa. ELY-keskukset laativat alueelliset vesienhoitosuunnitelmaehdotukset (Manner-Suomessa on seitsemän vesienhoitoaluetta) ja huolehtivat merenhoidon alueellisista tehtävistä. Merenhoidossa ympäristöministeriö laatii merenhoitosuunnitelman yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön kanssa. ELY-keskukset vastaavat vesienhoidon suunnittelusta ja merenhoidon alueellisista tehtävistä. Suunnitteluun osallistuvat laajasti eri sidosryhmät lakisääteisen yhteistyöryhmän ja ohjausryhmän kautta.⁸ Molempien suunnittelujärjestelmien suunnittelukausi 6 vuotta: vesienhoidon osalta menossa on toisen kauden toteutus ja kolmannen valmistelu, merenhoidon osalta valmistellaan toista kautta (2016-2021). Suunnitelmat hyväksyy valtioneuvosto yleisistunnossa seuraavaa suunnittelukautta varten.

MRL:n mukaisten menettelyiden kannalta keskeinen on VMJL 28 §, jonka mukaan valtion ja kuntien viranomaisten sekä viranomaistehtäviä hoitavien muiden elinten on otettava soveltuvin osin toiminnassaan huomioon vesienhoitosuunnitelmat, merenhoitosuunnitelma ja erityinen toimintasuunnitelma. Lisäksi noudatetaan, mitä muualla laissa säädetään.

⁵ C-461/13 *Weser* ECLI:EU:C:2015:433

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista (EYVL L 327, 22.12.2000, p. 1–73).

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/56/EY, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista

⁸ VMJL 14 § (1593/2009) sääntelee yhteistyöstä vesienhoitosuunnitelman valmistelussa. Valtioneuvoston asetuksessa vesienhoitoalueista (1303/2004) säädetään yhteistyöstä tarkemmin. Lisäksi ympäristöministeriö on asettanut vesienhoidon toteutuksen valtakunnallisen seurantarayhmän.

MRL:ssa vesien- ja merenhoidon tavoitteiden edistämiseen viitataan merialuesuunnittelua (MRL 67 a §) lukuun ottamatta epäsuoraan. Turvallisen ja terveellisen elinympäristön luominen, ympäristönsuojelu ja ympäristöhaittojen ehkäiseminen sekä luonnonvarojen säästeliäs käyttö, jotka ovat alueidenkäytön suunnittelun tavoitteita (MRL 5 §), pitävät lähtökohtaisesti sisällään myös vesi- ja merialueet. Myös osa MRL 22 §:n mukaisista valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista viittaa välillisesti vesiin ja meriin: ne voidaan ottaa huomioon alueidenkäytön suunnittelussa esimerkiksi osana ekologiseen kestävyys-teen, aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämisen tavoitetta. Vesien- ja merienhoidon tavoitteet on otettu välillisesti huomioon myös eri kaavatasojen sisältövaatimuksissa (MRL 28, 39, 54 ja 73 §) (Paldanius 2013, 17). Lisäksi kaavamääräyksissä (MRL 30, 41 ja 57 §) ja kunnan rakennusjärjestyksessä voidaan asettaa vesiensuojelua sekä pinta- ja pohjavesiä koskevia määräyksiä. Useat rannikon maakunnissa laaditut maakuntakaavat koskevat merialueita; rannikko- ja saaristo-alueiden ohella usein myös avomerialueita.

MRL 13 a luvussa (682/2014) annetaan hulevesiä koskevia erityisiä säännöksiä. Sääntelyn tavoitteena on kehittää hulevesien suunnitelmallista hallintaa – hulevesien imeyttämistä ja viivyttämistä niiden kerääntymispaikoilla - erityisesti asemakaava-alueella. Sääntelyllä pyritään myös ehkäisemään hulevesistä ympäristölle ja kiinteistölle aiheutuvia haittoja ja vahinkoja ottaen huomioon ilmastomuuttuminen pitkällä aikavälillä. Lisäksi sillä pyritään edistämään luopumista hulevesien johtamisesta jätevesiviemäriin. Kunnan määräämä monijäseninen toimielin valvoo säännösten noudattamista. Hulevesien hallinnasta vastaa asemakaava-alueella kunta ja muuten kiinteistön omistaja tai haltija. Kunta voi ottaa järjestettäväkseen hulevesien hallinnan muillakin alueilla. Hulevesisääntely liittyy erityisesti asemakaavojen toteuttamiseen.⁹ Hulevesisuunnitelma on laadittava siten, että siinä otetaan huomioon asemakaava, katusuunnitelma ja yleisten alueiden suunnitelma ja että se täyttää toimivuuden, turvallisuuden ja viihtyisyyden vaatimukset myös sademäärän ja rankkasateiden lisääntyessä. Kunnan hulevesijärjestelmän toteutettava asemakaavan mukaisen maankäytön tarpeita vastaavasti, jos hulevesijärjestelmän toteuttamisesta kunnalle tai kiinteistön omistajalle tai haltijalle aiheutuvat kustannukset eivät ole kohtuuttomat. Yleis- ja asemakaava rajoittavat määräysvaltaa, joka on asetettu kunnan toimielimelle. Ristiriitatilanteessa noudatetaan yleiskaavan tai asemakaavan määräyksiä toimielimen määräysten sijasta. Jos alueella ei ole kaavaa, noudatetaan kunnan rakennusjärjestyksiä. Asemakaava, katusuunnitelma ja yleisten alueiden suunnittelu on otettava huomioon myös hulevesisuunnitelmassa.

MRL 8 a luvussa (482/2016) säädetään merialuesuunnittelusta.¹⁰ MRL 67 a §:n mukaan merialuesuunnittelun tarkoituksena on edistää merialueen eri käyttömuotojen kestävä kehitystä ja kasvua, merialueen luonnonvarojen kestävä käyttöä sekä meriympäristön hyvän tilan saavuttamista. Merialuesuunnitelmilla ei kuitenkaan ole oikeusvaikutuksia. Merialuesuunnittelussa on tarkasteltava merialueen eri käyttömuotojen tarpeita yleispiirteisesti ja pyrittävä sovittamaan ne yhteen, kuten MRL:n suunnittelussa muutenkin. Tarkasteltavia käyttömuotoja ovat erityisesti energia-alat, meriliikenne, kalastus ja vesiviljely, matkailu, virkistyskäyttö sekä ympäristön ja luonnon säilyttäminen, suojelu ja parantaminen. Merialuesuunnitelma laaditaan aluevesille ja talousvyöhykkeelle. Merialuesuunnitelman laatimisesta ja hyväksymisestä vastaavat ne maakuntien liitot, joiden alueeseen kuuluu aluevesiä. Suomen aluevesille ja talousvyöhykkeelle laaditaan merialuesuunnitelma vuoden 2021 maaliskuun loppuun mennessä. Merialuesuunnittelulla on eniten yhteyksiä maakuntakaavoihin, vaikka merialueita sisältyy jonkin verran myös yleis- ja asemakaavoihin. Merialuesuunnittelu ei kuitenkaan ole osa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Maakuntakaavat kattavat periaatteessa koko aluevesien alueen, mutta useimmissa maakuntakaavoissa merialuetta on käsitelty osittain tai tiettyjen toimialojen osalta. Yleiskaavoissa merialueita käsitellään vähemmän kuin maakuntakaavoissa. Sekä maakunta- että kuntakaavoitus voi ulottua Suomen aluevesien ulkorajalle (Paldanius 2013, 17).

⁹ Suunnitelmassa esitetään tarpeen mukaan imeytysalueet, kosteikot, ojat, valumavesien reitit, putket ja pumppaamot sekä muut kunnan hulevesijärjestelmään kuuluvat hulevesien hallinnan ratkaisut ja rakenteet.

¹⁰ Merialuesuunnittelu perustuu EU:n merialuesuunnitteludirektiiviin (2014/89/EU, EUVL L 257, 28.8.2014, p. 135–145.)

MRL 10 luku sisältää ranta-alueita koskevat erityiset säännökset. MRL 72 §:n mukaan meren tai vesistön ranta-alueeseen kuuluvalla rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa rakennusta ilman asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena.¹¹ Tämä koskee myös ranta-aluetta, jolla rakentamisen ja muun käytön suunnitteleminen pääasiassa rantaan tukeutuvan loma-asutuksen järjestämiseksi on tarpeen alueella odotettavissa olevan rakentamisen vuoksi.¹² Laadittaessa yleiskaavaa tai asemakaavaa (*ranta-asemakaava*) pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ranta-alueelle on sen lisäksi, mitä yleis- tai asemakaavasta muutoin säädetään, katsottava, että: 1) suunniteltu rakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön, 2) luonnonsuojelu, maisema-arvot, virkistystarpeet, vesiensuojelu ja vesihuollon järjestäminen sekä vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet otetaan muutoinkin huomioon sekä 3) ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta.

Alueidenkäytön suunnittelulla on vaikutuksia pohjavesien suojeluun, vaikkei MRL:ssä suoraan olekaan säännöksiä pohjavesistä tai niiden suojelusta. YSL 17 §:n pohjaveden pilaamiskielto on puolestaan ehdoton ja suojaa pohjavettä laadun muutoksilta. Pohjavesien osalta ns. Weser-tuomio¹³ ja tuore Land Nordrhein-Westfalen -tuomio¹⁴ ohjaavat kiinnittämään entistä enemmän huomiota erityisesti laadullisten tekijöiden heikentymiseen. Pohjavesialueista säännellään myös VMJL:n 2 a luvussa (1263/2014). VMJL 2 a luvun rooli on lähinnä tuottaa ympäristötietoa pohjavesialueista.

Maakuntatasolla tarkastellaan pohjaveden suojeluun ja ylikunnallisia vedenhankintaan liittyviä asioita, ja kaavoihin merkityt pohjavesialueet ohjaavat alempien kaavatasojen suunnittelua. Suurin osa rakentamisen luvista myönnetään alueille, joilla on asemakaava, mutta joille ei ole voimassa olevaa rakennusjärjestystä. Tästä syystä etenkin asemakaavalla on tärkeä rooli pohjavesien suojelussa rakentamisen yhteydessä. Pohjavesien suojelua koskevia määräyksiä voidaan asettaa myös rakentamisjärjestyksissä niillä alueilla, joilla on voimassa oleva rakentamisjärjestys. Tällöinkään rakennusjärjestystä ei kuitenkaan sovelleta siltä osin, kun se on ristiriidassa asemakaavan kanssa. Asemakaavan yhteydessä voidaan tehdä selvityksiä ja merkintöjä sekä antaa määräyksiä koskien pohjavesien suojelua (Määttä 2019, 45–47).

5.3 Suosituksia MRL:n ja muiden ohjauskeinojen kehittämiseksi

Selvityksen osana järjestetyn työpajakeskustelun mukaan vesien- ja merenhoidon tavoitteiden edistäminen on ollut tähän asti vaihtelevaa MRL:n keinovalikoiman puitteissa. Aiheen käsittely ja sääntelyjen (ml. lainsäädäntö ja muut ohjauskeinot) väliset yhteydet koettiin myös vieraammaksi, minkä voi osaksi tulkita johtuvan siitä, että MRL:ssä ei merialuesuunnittelua koskevien säännösten lisäksi suoraan säännellä vesien- ja merenhoidon tavoitteiden edistämisestä. Toisaalta kuitenkin esimerkiksi Pohjois-Pohjoismaan sekä valmistelun alla olevassa Uusimaa-kaava 2050 -maakuntakaavoissa vesiensuojelua on käsitelty ja annettu vesiensuojeluun liittyviä suunnittelumääräyksiä: ”Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on edistettävä vesiensuojelua ja pyrittävä parantamaan vesien ekologista tilaa” (Uudenmaan liitto 2019, 172). Selvityksen (työpajakeskustelu ja vesienhoitosuunnitelmien läpikäyminen) perusteella

¹¹ Tämä ei koske ennen 1 päivää tammikuuta 1997 olemassa olleeseen asuinrakennukseen tai maatilaan liittyvän saunarakennuksen rakentamista. Jos hakemus 1 momentin rajoituksesta poikkeamiseen koskee aluetta, jonka omistusoikeus on siirtynyt hakijalle ennen 10 päivää toukokuuta 1996 ja jota koskevan kaavan laatimista ei ole kohtuullisessa ajassa pantu vireille maanomistajasta riippumattomasta syystä, lupaa ei ilman painavaa syytä saa evätä, jos rakennus tulee hakijan henkilökohtaiseen käyttöön ja kunta puoltaa hakemusta eikä rakentaminen vaaranna luonnon tai maiseman arvoja. Mitä tässä momentissa säädetään, ei kuitenkaan koske aluetta, jonka kohdalla on 2 momentin mukainen suunnittelutarve.

¹² Edellä mainittu, ei koske 1) maa- ja metsätalouden tai kalatalouden harjoittamista varten tarpeellista rakentamista, 2) maanpuolustuksen tai rajavalvonnan tarpeisiin tapahtuvaa rakentamista tai 3) merenkulun tarpeisiin tapahtuvaa rakentamista 4) olemassa olevan asuinrakennuksen kanssa samaan pihapiiriin kuuluvan talousrakennuksen rakentamista eikä 5) olemassa olevan asuinrakennuksen korjaamista tai vähäistä laajentamista.

¹³ C-461/13 *Weser* ECLI:EU:C:2015:433.

¹⁴ C-535/18 *Land Nordrhein-Westfalen* ECLI:EU:C:2020:391

erityisiä teemoja MRL:n ja toimintakulttuurin kehittämiseen asian yleisen painoarvon lisäämisen lisäksi ovat muun muassa:

- Kaava-alueen ulkopuoliset vaikutukset (valuma-alueenäkökulma): pinta- ja pohjavedet
- Pohjavedet, hulevedet ja kaupunkipienvedet
- Vesialueiden käytön suunnittelu ja rantakaavoitus
- Pinta- ja pohjavesien tilan huomioon ottavat kaavamääräykset
- Vesiensuojelun liittäminen kaavojen osallistumis- ja arviointisuunnitelmiin
- Rannikon läheisten vesialueiden käyttö

5.3.1 Kaavojen laadulliset vaatimukset

Suositus: Kaavojen laadullisissa vaatimuksissa tulisi näkyä vesien- ja merenhoidon sekä pohjavesien suojelun tavoitteiden edistäminen

Kaavojen laadullisissa vaatimuksissa tulisi paremmin näkyä vesien- ja merenhoidon tavoitteiden edistäminen. Esimerkiksi maakuntakaavojen osalta nykyinen luonnos laadullisista vaatimuksista pitää sisällään pitkän listan maakunnallisesti tärkeitä teemoja, mutta vaatimuksissa ei ole mainintaa vesien- ja merenhoidon tavoitteista, vaikka maakuntakaavoituksella voidaan niihin vaikuttaa.

Maakuntakaava on tähän asti ollut tärkeä pohjavesien suojelun ja vedenhankinnan kannalta. Maakuntakaavan oikeusvaikutteisuuden rajaaminen alue- ja viherrakenteeseen ja liikenteeseen voi mahdollisesti heikentää ylikunnallisten ja -maakunnallisten teemojen kuten vedenhankinnan ja vesihuollon tavoitteiden edistämistä.

Maakuntakaavan laadullisia vaatimuksia koskevan säännöksen luonnokseen tulisikin lisätä seuraavanlainen uusi kohta:

8) *pohjavesien suojeluun ja vedenhankintaan sekä vesien- ja merenhoidon tavoitteisiin*, vahvistaisi teeman käsittelyä alueidenkäytön suunnittelussa

Samansuuntaiset säännökset tulisi sisällyttää myös kuntakaavoituksen laadullisiin vaatimuksiin. Lain perustelutekstissä olisi tuotava esille alueidenkäytön suunnittelun merkitys vesien- ja merenhoidon tavoitteiden edistämiseksi sekä pohjavesien suojelulle. Perustelutekstiin olisi myös hyvä lisätä viher- ja sinirakenteen yhteyden merkitys alueidenkäytön suunnittelussa. Nykyinen MRL ja tämän hetkinen luonnos antavat mielikuvan alueidenkäytön suunnittelun ja tavoitteiden keskittymisestä nimenomaan maa-alueille jättäen vesiympäristön hyvin pieneen rooliin.

5.3.2 Vesienhoitosuunnitelmien ja merenhoitosuunnitelman huomioon ottaminen

Suositus: MRL:iin tulisi lisätä selkeä viittaussäännös VMJL:in

Vesien- ja merenhoidon ja MRL:n kohtaaminen käytännön suunnittelutyössä ei ole selkeää. Pääosin kysymys on suunnittelukäytäntöjen ja toimintakulttuurin kehittämisestä, jota voidaan tukea selkeällä viittaussäännöksellä. MRL:iin tulisikin lisätä viittaussäännös vesien- ja merenhoidon tavoitteiden vahvistamiseksi. Mahdollinen paikka tälle olisi nykyisen MRL 197 §:n jälkeen.

VMJL 28 §:n mukaan viranomaisten sekä viranomaistehtäviä hoitavien muiden elinten on otettava toiminnassaan huomioon vesienhoitosuunnitelmat sekä merenhoitosuunnitelma ja erityinen toimintasuunnitelma. Vesienhoitosuunnitelmien ja merenhoitosuunnitelman huomioon ottamisessa noudatetaan lisäksi, mitä muualla VMJL:ssa säädetään. Nykyisessä MRL 197 §:ssä viitataan LSL:n Natura-sääntelyyn ja muinaismuistolakiin, johon luonnon monimuotoisuutta koskevissa suosituksissa esitetään täsmentämistä. Säännös liittyy erityisesti em. sääntelyn aiheuttamiin maankäyttörajoituksiin ja niiden korvaamiseen. VMJL:a koskeva viittaussäännös puolestaan olisi luonteeltaan erilainen ja tästä syystä sen sisällyttäminen olemassa olevaan MRL 197 §:ään ei liene tarkoituksenmukaista, joten MRL:n ja VMJL:n välinen säädösviittaus olisikin hyvä sisällyttää kokonaan erilliseen pykälään.

5.3.3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Suositus: Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteilla tulisi edistää myös vesien- ja merenhoitoa

Nykyiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) eivät pidä sisällään vesien- ja merenhoitoa nimenomaisesti edistäviä tavoitteita. Ainoastaan pohjavesien suojeluun liittyen on kirjaus tavoitteessa, jossa tavoitellaan terveellistä ja turvallista elinympäristöä. Kun VAT:ejä seuraavan kerran päivitetään, tulisi niissä asettaa tavoitteita koskien myös vesien- ja merenhoitoa.

5.3.4 Suunnittelukäytäntöjen ja toimintakulttuurin kehittäminen

Vesien- ja merenhoidon tavoitteiden huomioon ottamiseen alueidenkäytössä voidaan vaikuttaa MRL:n muutoksien lisäksi myös kehittämällä suunnittelukäytäntöjä ja toimintakulttuuria. MRL 9 §:n mukaisilla kaavaselvityksillä ja vaikutusten arvioinnilla on mahdollista vaikuttaa eri tavoitteiden huomioon ottamisessa kaavaprosessissa. Tämä ei kuitenkaan välttämättä vaadi MRL 9 §:n tai MRA 1 §:n sanamuodon muokkaamista vaan muutoksia voidaan tehdä myös selvitysten käytännön toteutusta koskien. Tällaisia kehittämistarpeita ovat muun muassa:

- Kaavojen osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan olisi tarkoituksen mukaista ottaa mukaan vesistö-asioiden vaikutusten arviointi valuma-aluemittakaavassa.
- Luontoselvitysten laatuun ja tarkkuuteen on tarpeen kiinnittää huomiota: vesien- ja merenhoidon kannalta erityisesti hulevesien laatu, vedenalainen melu, pohjavesien laatu ja maaperän rakennettavuus sekä veden- ja maanpinnan alaiset käyttömuodot ovat keskeisiä.
- Kaavamerkinnöiden ja -määräysten, esimerkiksi ranta-alueisiin ja vesialueiden käyttöön liittyen, kehittämisen kautta voidaan myös olennaisesti vaikuttaa vesien- ja merenhoidon tavoitteiden edistämiseen alueidenkäytössä muuttamatta MRL:ia tai MRA:sta. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa vahvemman yhteyden luomista vesienhoitosuunnitelmien toteuttamiseen: niissä tunnistetaan hot spot -alueita, joilla toimia pitäisi erityisesti tehdä jonkun toimialan, esimerkiksi juuri alueidenkäytön suunnittelun, toimesta.
- Kaavoitusprosessissa ja kaavaselvityksissä voitaisiin edistää vesien- ja merenhoidon tavoitteita informaatio-ohjauksen keinoin. Erilaiset tietopaketit, koulutukset ja ohjeistukset kaavan valmisteluun tai kaavaselvityksen tekemiseen voisivat painottaa näiden tavoitteiden toteutumista nykyistä paremmin. Tavoitteiden toteutumista voitaisiin myös edistää kutsumalla ympäristöviranomaisen ja vesienhoidon viranomaisen entistä paremmin mukaan kaavoitusprosessiin (esimerkiksi kaavaneuvotteluihin) silloin kun suunnitelma koskee merkittäviä vesi-, meri- tai pohjavesialueita. Ohjeistuksella voidaan myös edesauttaa suunnittelijoiden ja päättäjien valmiuksia käsitellä vesien- ja merenhoidon teemoja alueidenkäytön suunnittelussa.
- Vesiä, meriä ja pohjavesiä koskevaa tietoa on olemassa jo paljon eri tietojärjestelmissä (esimerkiksi ympäristökarttapalvelu Hertta, pohjavesitietojärjestelmä POVET, VELMU¹⁵, vesikartta.fi sekä uusi itameri.fi), joten käytäntöjä ja tekniikkaa on kehitettävä niin, että sitä voidaan entistä paremmin hyödyntää alueidenkäytön suunnittelussa, myös eri kaavatasojen välillä. Esimerkiksi pohjavesirajausten valuminen ja tarkentuminen/epätarkentuminen alemmilla kaavatasoilla vaatii selvitykseen osallistuneiden asiantuntijoiden mukaan edelleen kehittämistä. Samoin tuotiin esille vedenalaista luontotietoa sekä veden- ja maanpinnan alaisia käyttömuotoja koskevien uusien paikkatietopohjaisten tietojärjestelmien rakentaminen sekä nykyisten kehittäminen. Luontotiedon parempi hyödyntäminen olisi luontevaa liittää digikaavoituksen kehittämiseen. Koska kansallinen tiedon tuotanto on keskeinen lähtökohta tarkemmille selvityksille, tulee sen tuotanto varmistaa jatkossakin sekä kartoittamisen että seurannan osalta.

¹⁵ Vedenalaisen meriluonnon monimuotoisuuden inventointiohjelma.

6 ELY-keskusten roolin kehittäminen

Kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamista koskevassa MRL-muutoksessa (230/2017) (ns. KARALUSU-lakipaketti) rajattiin ELY-keskuksien tehtäviä (MRL 18 §). ELY-keskuksien rooli muutettiin ohjaavasta konsultoivaksi ja valitusoikeus rajattiin koskemaan ainoastaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia vaikutuksia. Kaavoituksen viranomaisyhteistyötä selvitetessä 77 prosenttia ELY-keskusten ja 47 prosenttia maakuntien liittojen vastaajista oli joihinkin tai täysin samaa mieltä väittämän ”Valvontatehtävän rajaaminen on johtanut oman tulkintasi mukaan MRL:n säännösten vastaisten päätösten lisääntymiseen” kanssa (Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI, 2019). Samalla vain 24 prosenttia kuntien ja 16 prosenttia ELY-keskusten vastaajista oli joihinkin tai täysin samaa mieltä siitä, että ELY-keskusten edistämistehtävän rooli on selkeä. Asiantuntijoiden työpajoissa käymien keskustelujen perusteella näyttää siltä, että käytännössä ELY-keskuksien valitusoikeuden poistuminen paikallisissa asioissa on heikentänyt niin luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kuin vesien- ja merenhoidon tavoitteiden huomioon ottamista alueidenkäytön suunnittelussa. Edellä mainittujen tavoitteiden edistämiseksi alueidenkäytön suunnittelussa tulisi ELY-keskuksen valitusoikeus palauttaa sellaiseksi kuin se ennen vuoden 2017 muutosta oli. MRL 18 §:ää tulisi muuttaa niin, että ELY-keskuksen tehtävät ulotetaan jälleen koskemaan myös muita kuin valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita.

7 Loppupäätelmät

Tämän selvityksen tarkoituksena oli muotoilla suosituksia MRL:n kokonaisuudistusta varten kahta ajankohtaista asiakokonaisuutta koskien: luonnon monimuotoisuuden turvaaminen ja vahvistaminen sekä vesien- ja merenhoidon ympäristötavoitteiden edistäminen. Selvityksen aikana käytiin vuoropuhelua asiantuntijajoukon kanssa, minkä jälkeen kehitettiin suosituksia sekä MRL:a että muita ohjauskeinoja koskien. Alaluvussa 4.3 esitetään yksityiskohtaisesti suositukset, joilla MRL:n uudistuksessa voitaisiin turvata ja vahvistaa luonnon monimuotoisuutta alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen sääntelyssä. Alaluvussa 5.3 esitetään puolestaan vesien- ja merenhoidon ympäristötavoitteiden huomioon ottamista koskevat suositukset. Luvussa 6 käsitellään ELY-keskuksien roolia.

MRL on alueidenkäytön suunnittelua ja rakentamisen ohjausta koskeva säädös. Sitä kuitenkin sovelletaan usein yhdessä substanssisääntelyn kanssa samanaikaisesti esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden vaikuttavissa päätöksissä. MRL:lla voidaankin tätä kautta vaikuttaa erilaisiin substanssilainsäädännön tavoitteisiin, vaikka MRL mielletäänkin usein yleiseksi suunnittelulaiksi. Substanssisääntelyn (tässä yhteydessä luonnon monimuotoisuuden sekä vesien- ja merenhoidon) tavoitteiden sisällyttäminen MRL:iin edistää näiden tavoitteiden toteuttamista alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa. Lisäksi näin edistetään päätöksenteon ennakoitavuutta ja lainsäädäntökokonaisuuksien välistä koherenssia.

Osa selvityksen suosituksista osoittaa muutostarpeita MRL:n sanamuotoon tai rakenteeseen. Osa suosituksista ei sen sijaan välttämättä vaadi lainsäädännön muuttamista. MRL:n toimintakulttuurilla ja soveltamiskäytännöillä voidaan merkittävästi edistää luonnon monimuotoisuuden turvaamista ja vahvistamista sekä vesien- ja merenhoidon ympäristötavoitteita myös ilman sitovaa sääntelyä. Näiden tavoitteiden esiintuominen ja niistä säänteleminen myös MRL:ssa on kuitenkin välttämätöntä.

Lähteet

- Airaksinen, M., Hentilä, H.-L., Jauhiainen, J. S., Mäntysalo, R., Jarenko, K., Määttä, T., Pentti, M., Similä, J. & Staffans, A. 2012. Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen. Ympäristöministeriön raportteja 4/2012. ISBN 978-952-11-3991-8
- Alueidenkäytön pykäläluonnosten säännöskohtaiset perusteluluonnokset, 11.10.2019. 2019. (Luonnos). https://mrluudistus.fi/wp-content/uploads/2019/10/Alueidenk%C3%A4yt%C3%B6n-pyk%C3%A4l%C3%A4luonnosten-s%C3%A4l%C3%A4nn%C3%B6skohtaiset-perusteluluonnokset_111019.pdf
- Aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI. 2019. Viranomaisyhteistyö alueidenkäytön suunnittelussa – yhteenvedo kyselyn tuloksista. <https://mrluudistus.fi/wp-content/uploads/2019/11/MDI-YM-kyselyn-tulokset-raportti-10.10.2019.pdf>
- C-535/18 *Land Nordrhein-Westfalen* ECLI:EU:C:2020:391
- C-461/13 *Weser* ECLI:EU:C:2015:433.
- Convention on Biological Diversity [CBD]. 2010. Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi Targets. <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-EN.pdf>
- Euroopan komissio. 2011. Luonnon monimuotoisuutta koskeva EU:n strategia vuoteen 2020. Euroopan unionin julkaisutoimisto 2011. https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/biodiversity_2020/2020%20Biodiversity%20Factsheet_FI.pdf
- Gustafsson, J. & Juvonen, J. 2019. Vesienhoitotoimet tarpeen pohjavesien tilan paranemiseksi. https://www.ym.fi/fi-FI/Ajan-kohtaista/Vesienhoitotoimet_tarpeen_pohjavesien_tilasi3453 [Viitattu 14.5.2020]
- Holopainen, H., Huttunen, K., Malin, K. & Partinen, H. 2013. Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10138/41376/YMra19_2013_Muutoksenhaku_FINAL_web.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Huhtinen, T., & Vainio, A. 2016. Metsämaa kaavoituksessa. Ympäristöministeriön raportteja 22/2016. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4618-3>
- Hyvärinen, E., Juslén, A., Kempainen, E., Uddström, A. & Liukko, U.-M. (toim.) 2019. Suomen lajien uhanalaisuus — Punainen kirja 2019. Helsinki: Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus. <http://hdl.handle.net/10138/299501>
- Díaz, S., Settele, J., Brondízio E. S., Ngo, H. T., Guèze, M., Agard, J., Arneth, A., Balvanera, P., Brauman, K. A., Butchart, S. H. M., Chan, K. M. A., Garibaldi, L. A., Ichii, K., Liu, J., Subramanian, S. M., Midgley, G. F., Miloslavich, P., Molnár, Z., Obura, D., Pfaff, A., Polasky, S., Purvis, A., Razzaque, J., Reyers, B., Roy Chowdhury, R., Shin, Y. J., Visseren-Hamakers, I. J., Willis, K. J. & Zayas, C.N. eds.). 2019. IPBES: Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. Bonn: IPBES secretariat. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3553579>
- Jantunen, J., Leskinen, P., Liukko, U. M., Raunio, A. & Turunen, T. 2020. Luonnonsuojelulain kehittämistarpeet 2020. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 19/2020. ISBN 978-952-11-5168-2
- Kaituri, A., Vatanen, S., Yrjölä, R., Pakkanen, T., Hannula, H., Saarniaho, K. & Uusitalo, T. 2017. Merialuesuunnittelun lähtökohtia. Merialueiden nykyinen käyttö, tulevaisuuden näkymät ja merialueita koskeva tietopohja. Ympäristöministeriön raportteja 15/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4708-1>
- KHO 2007:59
- KHO 2019:160
- KHO 2019:166
- Kontula, T. & Raunio, A. (toim.). 2018. Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018. Luontotyyppien punainen kirja, osat 1 ja 2. Suomen ympäristökeskus & ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 5/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4816-3> ja <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4819-4>
- Korpinen, S., Laamanen, M., Suomela, J., Paavilainen, P., Lahtinen, T. & Ekebom, J. (toim.). 2018. Suomen meriympäristön tila 2018. SYKE:n julkaisuja 4. ISBN 978-952-11-4968-9
- Kostamo, K., Pekkonen, M., Ahlroth, P., Heikkinen, R., Kallasvuo, M., Kuningas, S., Laamanen, L., Lappalainen, A. & Veneranta, L. 2018. Ekologiset kompensatiot Suomen rannikolla ja merialueilla. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 24/2018. ISBN 978-952-11-4964-1
- Laamanen, M. (toim.). 2016. Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelma 2016–2021. Ympäristöministeriön raportteja 5/2016. ISBN 978-952-11-4481-3

- Metsähallitus. 2014. Suojelualueiden hoidon ja käytön periaatteet. Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja 2014. Sarja B 203. ISBN 978-952-295-070-3
- Määttä, J. 2019. Vaiheasemakaavan käyttömahdollisuudet pohjavesien suojelun välineenä. Lahden ammattikorkeakoulu. (Opintonäyte). <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-202001101184>
- Paldanius, J. 2013. Merialueiden suunnittelu Suomessa. Nykytilanne ja kehittämishaasteita. Ympäristöministeriön raportti 29/2013. ISBN 978-952-11-4227-7
- Paloniemi, R. (toim.), Hautamäki, R., Ariluoma, M., Kehvola, H.-M., Hankonen, I., Häyrynen, M., Votsis, A., Haavisto, R., Tuomenvirta, H., Aulake, M., Pilli-Sihvola, K., Sane, M., Marttunen, M., Hjerpe, T., Vikström, S. & Matila, A. 2019a. Luontopohjaisten ratkaisujen käytännön toteuttaminen maakunnissa ja kunnissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:49. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-775-8>
- Paloniemi, R., Rekola, A., Vikström, S., Koskela, I.-M., Mäkinen, K., Marttunen, M., Hjerpe, T., Sane, M., Syrjänen, K., Lindholm, M., Widell, K., Hautamäki, R., Ariluoma, M., Kehvola, H.-M., Matila, A., Häyrynen, M., Hankonen, I., Tuomenvirta, H., Pilli-Sihvola, K. & Votsis, A. 2019b. Kestävää kaupunkisuunnittelua: Luontopohjaiset ratkaisut maakunnissa ja kunnissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:48. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-774-1>
- Pekkonen, M., Koljonen, S., Raunio, A., Kostamo, K. & Soimakallio, S. 2019. Ekologiset kompensatitot kannattaa ottaa käyttöön. SYKE Policy Brief 20.11.2019. Suomen ympäristökeskus. ISBN 978-952-11-5098-2
- Raunio, A., Anttila, S., Kokko, A. & Mäkelä, K. 2013. Luontotyyppisuojelun nykytilanne ja kehittämistarpeet – lakisäätöiset turvaamiskeinot. Suomen ympäristö 5/2013. ISBN 978-952-11-4158-4
- Raunio, A., Anttila, S., Pekkonen, M. & Ojala, O. 2018. Luontotyyppien soveltuminen ekologiseen kompensaatioon Suomessa. Suomen ympäristö 4/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-11-4815-6>
- Similä, J., Raunio, A., Hilden, M. & Anttila, S. 2010. Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 27/2010. ISBN 978-952-11-3817-1
- Sitra. 2020. Megatrendit 2020. Sitran selvityksiä 162. ISBN 978-952-347-146-7
- Suomen ympäristökeskus SYKE. 2019. Pintavesien ekologinen ja kemiallinen tila. <https://www.ymparisto.fi/pintavesientila> [Viitattu 14.5.2020]
- Suvantola, L., Halonen, L., Leino, L., Miettinen, E. & Ahvensalmi, A. 2018. Ekologisen kompensaation ohjauskeinojen kehittäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 76/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-630-0>
- Uudenmaan liitto. 2019. Uusimaa-kaava 2050. Helsingin seudun, Länsi-Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan vaihemaakuntakaavojen ehdotukset SELOSTUS. https://www.uudenmaanliitto.fi/files/24117/UUSIMAA-KAAVA_Selostus.pdf
- Valtioneuvosto. 2017. Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista YM/2017/81. <https://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B67CD97B8-C4EE-4509-BEC0-AF93F8D87AF7%7D/133346>
- Valtioneuvosto. 2012. Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi. Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävästä käytön strategiasta vuosiksi 2013–2020. <https://www.ym.fi/download/noname/%7BA1006DC3-DDD2-4710-AFD4-C0F29D96C110%7D/31786>
- Ympäristöministeriö. 2014. Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014. ISBN 978-952-11-4265-9

Sanasto

CBD	Convention on Biological Diversity
ECLI	European Case Law Identifier
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
IPBES	The Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services
KARALUSU-lakipaketti	kaavoituksen ja rakentamisen lupamenettelyjen sujuvoittamista koskeva MRL:n muutos (230/2017)
KHO	korkein hallinto-oikeus
LSL	luonnonsuojelulaki 1096/1996
LUO-merkintä	kaavamerkintä, jolla osoitetaan esimerkiksi ekologisten yhteyksien kannalta merkittävät tai lajirikkaat luontoalueet tai eri luontotyyppien vaihteluvyöhykkeet, kuten metsän ja pellon reunavyöhykkeet, kosteikot, perinnebiotoopit, uhanalaisten lajien esiintymisalueet tai metsälain 10 §:n mukaiset erityisen tärkeät elinympäristöt
M-merkintä	kaavamerkintä, jolla osoitetaan maa- ja metsätalousvaltainen alue
MRA	maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
MTK	Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto
SYKE	Suomen ympäristökeskus
VAT	valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet
YM	ympäristöministeriö
YSL	ympäristönsuojelulaki 527/2014
VMJL	laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä 1299/2004



ISBN 978-952-11-5186-6 (PDF)

ISBN 978-952-11-5185-9 (nid.)

ISSN 1796-1726 (verkkoj.)

ISSN 1796-1718 (pain.)